

[論 説]

道路事業における住民参加の研究
～横浜市の事例を中心に～

Citizens Participation in road projects :
～ A case study of Yokohama City ～

黒 須 裕 章

目次

第1章 問題の所在

第2章 分析の枠組み

2.1 住民参加の類型

2.2 住民参加の機能

2.3 分析枠組みの設定

第3章 事例の検討

3.1 横浜市の概要

3.1.1 地勢・人口

3.1.2 行政の制度と変遷

3.1.3 財政と予算編成

3.2 (仮称) 恩田元石川線道路事業の概要

3.2.1 (仮称) 恩田元石川線道路事業の概要

3.2.2 道路事業をとりまく制度

3.3 政策の窓モデルによる分析

3.3.1 問題の流れ

(1) 注目を得る方法

(2) 問題が定義される方法

(3) 参加者

3.3.2 政治の流れ

3.3.3 政府アジェンダの形成

3.3.4 政策案の流れと決定アジェンダの形成

第4章 分析の成果と課題

参考文献・参考ホームページ

第1章 問題の所在

住民参加という言葉が使われるようになって久しい。この言葉は1960年代から1970年代にかけて、政策の決定過程が政治、行政の一部の人間により閉ざされているという主張を契機に用いられはじめた。そしてそうした批判の裏返しとして、政策はそれに影響される住民の参加を得て、その意思を反映すべきであると主張された。そこでの議論は、住民参加がなされるべきだ、という規範的な性格の濃いものだったと言えよう。そして、現実の政策過程においても、道路建設やゴミ処理場建設などの場面で、それに反対する住民が運動を繰り広げ、時にその実施を遅らせたり、事業を中止に追い込んだりした。こうして政策過程における住民の存在が、クローズアップされてくることになり、行政は政策を進めるにあたり、住民との合意をいかに作り出していくか、それを常に意識するようになった。そして行政は、政策過程において住民参加の方法をどのように組み立てていくのか、試行錯誤の続く時を迎えることになる。

このような住民参加をめぐる状況は、現在も同じ課題を抱えたままである。政策過程における住民参加の意義や重要性については、さまざまな指摘がなされている¹が、少なくとも住民の参加自体はある程度認知されてきている。しかし、実際の住民参加の局面は、決まったマニュアルが構築されて、それをそのまま問題状況にあてはめるような状態ではなく、事例によって取り組み方もさまざまである。ただ、住民参加を実践するための手法の開発は、時を経て多様な方法が蓄積され充実してきている。現在はそうしたノウハウをどのように問題につけていくか、その実践が問われている。

本稿では、横浜市を事例にして、住民参加がなぜ採用され、どのようなプロセスを経てそれが可能となったのか、という疑問を提起し、それらを明らかにしたいと考えている。住民の参加については、上に述べたように規範的な文脈から

それを主張するアプローチがこれまで多くなされてきた²。あるいは住民が参加した事例を取り上げ、それを報告するといった事例報告に力点を置いた実践的とも言えるアプローチも数多く見受けられる³。本稿はそうした先行研究を踏まえた上で、事例の観察から実際に住民の参加はどのようにして政策課題として提起され、それはどうして可能となったのか、そこに条件のようなものはないのかを探ろうとする。このようなアプローチは、筆者が見た限りではそう多くはないようである。一例としては、財団法人総合研究開発機構による『政策決定と市民参加』という研究報告書があげられよう⁴。同書は、複数の著者が、表題のテーマについて、その意義や制度の枠組み、事例の報告と分析を行なっている。ただ、そのテーマをめぐる問題状況を把握するには良いものの、ひとつの視角についてさらに深く踏み込んだ議論はなされていない。本稿は、政策過程において住民の参加が積極的に行なわれた事例を対象として分析することで、それがどのような状況から課題として浮上し、なぜ行なわれたのかを明らかにしようとする。住民参加それ自体を政策過程の中で分析する点は、本稿のひとつの大きな特徴である。これまで、政策プロセスにおける住民参加が声高に主張されてきたが、事例の報告にとどまることなく政策過程の分析モデルを用いて分析することは、住民参加を単に個別的な事例の記述からより普遍性をもった要素を引き出す試みへとつなげられ意義のあることと考える。

これまでの地方自治体における政策過程の研究は、概して2つのアプローチに分けられよう。第1のアプローチは、地域で権力をもつ者は誰かという点に焦点を当てたものである。ここでは、1960年代のアメリカで大きな論争となった地域権力構造論と多元主義論の対立が有名である⁵。前者では、地域における権力は一部の固定した支配層によって維持されており、あらゆる決定がその支配層によって行なわれていると主張した。後者は、地域における決定は、一部の支配層が一元的に仕切っているのではなく、いくつかの集団が相互に影響を及ぼしながらなされ

していると指摘した。つまり複数の集団によって、影響力が分有されていると主張したのである。結局、この論争は多元主義論の勝利に終わったとされているが、その多元主義論も、実際の政策過程はより多元的な構造であるとする批判や、制度や規範などの影響力を軽視しているとする批判を浴びた。第2のアプローチは、政策過程において地域ごとに何らかの規則性・パターンの存在があると考え、その抽出に力点を置くものである。このアプローチでは、政策形成のメカニズムを個々の地方自治体ごとに明らかにし、そのメカニズムを多くの自治体から抽出したうえで、自治体ごとの差異からそこに一定のパターンや何らかの規則性を見出し、それを生ぜしめた要因を指摘しようとする⁶。ただ、このアプローチでは、各自治体を比較するうえでそれぞれに固有の条件、例えば規模、経済状況、地域文化、といった要素を指摘するのだが、それらを厳密にコントロールしたうえで実証するのは困難である。その議論は、ともすると安易な文化決定論に陥ってしまう⁷。

ここまで地方自治体を対象とした政策過程研究の概要をまとめてきた。最後に、最近の研究動向について指摘しておく、特に地方自治体と中央政府、あるいは地方自治体同士といった政府間関係に焦点を当てた分析の増加が目立つ⁸。中央政府と地方政府との間の政策過程を相互依存モデルによって分析した研究⁹や、地方自治体で実施された政策が中央政府や他の自治体へ波及する過程に注目したもの¹⁰、などさまざまなアプローチで研究が蓄積されている。むしろ地方自治体内部のプロセスに絞った研究の蓄積が進んでいないと言えよう。ただ、今回取り上げる道路事業における住民参加の事例などのように、新しく試みられる政策は、その多くが地方自治体でなされてきている。その政策がどのようにして、なぜ可能となったのか、それらの疑問に注目し分析を加えることは、これからの地方自治体の政策過程を考察するうえで有益であろう。また、革新的な政策が地方自治体で採用される際に、そこにはいかなる要因が存在するのか、といった点には、今後注目される論点になると思われる¹¹。

〔論 説〕

ここで、住民参加という言葉の定義をしていく必要がある。住民参加とよく似た、時に同じ意味を持って使われる言葉に市民参加がある。筆者は、今まで住民参加という言葉、政策過程に住民が何らかの方法で参加するという程度の意味で使ってきた。しかし、市民参加という言葉を用い住民を市民と言い換えることで、より自立した責任ある「市民」を強調しようとする考え方もある¹²。そうした含みをもたせた言葉の使用法もあるが、本稿の目的に照らして考えると、取り立てて「市民」を強調する必要もない。また、行政参加という用語もある。住民が、行政内部の決定過程へ参加することを意味する言葉であるが、本稿では行政内部の過程も分析対象になるものの、その点をことさら強調する意図も必要性もない。以上の理由で、本稿では住民参加という言葉を用いることにする。

ここまで、本稿の問題意識と課題を地方政治や住民参加についての研究を概観したうえで明らかにした。最後に本章以降の構成を示しておこう。次の第2章では、分析の枠組みを設定する。まず住民参加自体に多様な方法やアイデアが含まれることを、その類型化や機能への注目を通じて明らかにする。そして、事例の分析に用いるモデルとして政策の窓モデルを設定し、その枠組みを提示する。第3章では、選択した事例についての検討を進めていく。事例を取り巻く制度として、政令指定都市制度や都市計画制度、土地区画整理事業に焦点をあてる。そして、政策の窓モデルの分析枠組みに従って、事例として選択した横浜市の市道（仮称）恩田元石川線道路事業¹³のプロセスを検討する。最後の第4章において、本稿の分析によって得られた成果と残された課題を明らかにし、今後の展望について考察する。

なお、分析の際の資料は、横浜市が発行する行政資料や、筆者が現在も進行中の恩元線事業の説明会などに参加して入手した資料、関係者への聞き取りといった方法で集めたものがある。それらの資料の解釈は慎重に進めたが、そこに誤りがあれば当然筆者の責任である。

第2章 分析の枠組み

はじめに

本章では、事例を分析するにあたっての分析枠組みと視角を提示する。まず住民参加についての類型化を行う。これは、本稿が対象とする事例が、住民参加を全体的に見たうえでどのように位置づけられるかを明らかにするためである。つづいて事例を分析する枠組みを設定する。本稿では政策の窓モデルを用いて分析を行う。筆者の問題関心は、特定の政策において住民参加がなぜあったのか、という点にあるので、住民参加が取り組むべき政策課題として浮上したプロセスを分析する必要と考えるからである。

2.1 住民参加の類型

住民参加の類型化について述べる前に、改めて本稿で用いる住民参加という言葉の定義を行っておこう。住民参加とは、ある特定の地域に住む住民が、その地域で形成される決定に対して間接的、直接的に影響を与える行動である。そうした住民参加が、政策を形成するプロセスにおいて行われることを、政策過程への住民参加と呼ぶ。

ここで政治参加の類型について触れておこう。ヴァーバらは、政治参加の形態を以下の4つに分類している。①投票、②選挙活動を手伝うなどといった選挙関連活動への参加、③選挙以外での自治会や町内会などといった地域活動への参加、④政治家へ個別に直接陳情するといった個別的な接触、の四つである〔ヴァーバ・Sほか、三宅一郎ほか訳、1983:pp62-68〕。

また、篠原一は、住民が直接参加するのか、間接的に参加するのかで類型化を

行った。直接参加では、市民が政治の決定に直接参加する。間接参加では主に代表制度を念頭においた、間接的な参加をあげている〔篠原, 1977:pp6-9〕。

以上のような政治参加の諸形態の分類と、これから取り上げる住民参加の形態の分類との差異はどういったものか。それは、投票という政治参加の形態をどう捉えるかという点にある。つまり、政治参加といえ、人々が政治に対しいかなる参加経路を有しているかを問題にするが、住民参加という言葉では、投票以外に人々がどのような参加の方法を持っているかに重きをおく¹⁴。このことは、1960年代以降、特に先進国において高まった参加を求める行動と関連があるろう。それまで、住民が政治をコントロールしようと考えた場合、選挙における投票がその主要な方法と考えられていた。しかし、1960年代から70年代にかけて、住民が政府による決定に対して異議を申し立てる運動を展開し、時にはその政策自体を実力行動で阻止するなどした。こうした異議申し立ての動きは、住民が政策の形成過程へ直接訴えかける方向に広がりを見せ、¹⁵しだいに、ヴァーバラが定義した政治参加の類型のみで参加の形態を捉えられなくなってきた。そして、人々の参加の形態を広く捉えるため、改めて住民参加という概念が着目されるようになったのである。

さて、ここから住民参加の形態の類型について提示していこう。その類型化の視点は、2つに分けられる。1点目が制度化の有無による分類であり、2点目は住民の参加の程度によるものである。参加の程度というのは、住民の参加がある政策の形成に際してどういう方法で影響を与えるのかをみるものである。例えば、住民が政策の形成過程に直接参加して、その政策の決定に日常的に影響力を持つ方法がある。また、逆に住民は政策を策定するときに、意見を求められるだけの場合もある。このとき、前者では住民の参加の程度は高いといえ、後者の場合それは低いと指摘できる。ただ、この参加の程度を客観的ななんらかの指標によって把握するのは難しい。なぜなら、住民の参加が実際の政策形成に

においてどれだけの影響力を有したのか、参加と実際の政策とのつながりをつかみ、その関係を実証するのが困難だからである。どうしても他の影響力、例えばマスメディアからの情報提供などといった要素と区別することが難しい。したがって、ここでは住民が政策の形成過程に直接参加するのか、あるいは間接的な参加者として存在するのかをひとつの基準とする。

制度化の有無という視点は、住民の参加が制度として保障されているかどうかによって分類するものである。たとえば、憲法は第95条において国民投票について規定している。また別の例では、自然の改変を伴う事業実施の際の環境負荷を測定する環境影響評価において、住民は意見を表明する機会を法的に担保されている。こうした法律や条例によって、明示的に住民の参加が規定されていることを、本稿では制度化されていると位置づけることにする。ただし、法的な位置づけが具体的な方法を明示していない場合もある。たとえば、都市計画法第16条1項は、都市計画決定にあたり住民の意見を反映させるために必要な措置を講じること、としているが、これは努力規定のようなものである。こうした住民参加に対する規定を、本稿では概括的な制度として位置づけることにする。つまり、制度化には明示的・限定的な制度と、概括的で緩い制度という2種類がある。

つづいて住民参加の程度に着目した類型について述べていこう。この程度を厳密に測定することは前述したように困難であり、ここでは、住民が政策過程において直接意思決定に関与する形で参加するものと、政策過程に対して間接的に参加する形とに分類する。例えば、政策案の決定を行う審議会や委員会に住民が委員などの立場で参加して、意思決定をする場合は前者にあたり、政策の形成プロセスにおいて住民が意見を表明する場が設けられ、そこに参加するという場合は後者の形となる。

そこで次に、これまで述べてきた制度化の有無と参加の程度についての類型を組み合わせると、以下の表2-1のようにあらわすことができる。表ではA

〔論 説〕

からFまでの6つのカテゴリーに分かれることになる。各カテゴリーを簡単に見ていこう。Aは、明示的な規定を有する制度で直接参加の形態をとるというものになる。これは審議会への公募住民の参加が条例などによって規定されている

表2-1 住民参加程度と制度化の有無

住民参加	明示的制度	概括的制度	非制度化
直接	A	B	C
アクセス	D	E	F

場合と位置づけられる。Bでは、概括的な制度で直接参加の形をとるものを指す。たとえば都市計画法では、住民参加の方法を具体的に指示してはいないが、住民の意思を反映することは求めている。こうした法的制度のもとで、直接住民の意思が都市計画案に結びつくような仕組みを設ければ、それがこのBに位置づけられよう。Cは、制度として特に定めがあるわけではないが、何らかの住民による直接参加の手段がアドホックに設けられているような場合が入る。つづいてDでは、明示的な制度のもとでのアクセスによる参加の形となる。例えば、都市計画決定手続における意見書の提出や計画案の縦覧がDに入るだろう。Eでは、概括的な制度のもとでアクセスという形で参加が行われる。最後にFでは、制度による制約がない状況下でアクセスによる参加が適宜認められるような場合である。個別の政策案に対する意見募集といったものがこの範疇に入ってくる。

以上の6類型によって、住民の参加形態の多様さを全体的に把握できる。そして、制度による規定が参加の形を変化させうることが了解できるだろう。すなわち、明示的な制度によって参加の形が限定されている場合と、参加自体は制度によって要求されているが、その方法については政策執行者の側の裁量に任せられている場合とでは、自ずと政策形成に取り組むアクターの戦略が変わってこ

よう。その点を重視するため、あえて制度化を2つの形に分けたのである。

続いて示す類型は、参加の程度の2類型と政策のプロセスモデルとを組み合わせたものである。以下の表2-2がそれである。この表では、参加が直接的か間接的かについて、政策過程の段階ごとに見ることによって参加の方法を整理している。そこから政策形成の一連のプロセスのどの段階において、どのような参加の形態があるのかを明確に示すことができる。そして、この政策過程の各ステージでの参加の形態が、その進展具合によって各カテゴリー間を行き来するようすもあらわすことができよう。ただし、ここで用いた政策のプロセスモデルの各ステージは、問題の発見から政策の実施にいたるまでが時間的に順序だっている必要はない。例えば、カテゴリー<2>からカテゴリー<1>に動くことも考えられる。

表2-2 政策過程と参加の程度

住民参加	問題の発見	政策の形成	政策の決定	政策の実施
直接	<1>	<2>	<3>	<4>
アクセス	<5>	<6>	<7>	<8>

以下、簡単に各カテゴリーについて説明を加えていこう。<1>は問題発見の場面での直接参加である。たとえば特定の問題について直接議会へ請願をするといった行動があてはまる。<2>では、政策の形成段階において住民が直接参加する場合である。政策案を検討する作業を住民も加わった組織で行う場合が考えられる。<3>は、政策決定の際に住民が直接参加する場合である。<4>は、決定された政策を実施するときに住民が直接そこに関与する場合である。市民施設などの管理運営業務への参加などが想定できよう。つづいて<5>は、問題の発見を間接的に表明する場合である。行政から提示されたアンケートへの回答などが当てはまる。<6>は、政策の形成局面での間接的な参加である。

意見書の提出があてはまる。〈7〉は、政策の決定への間接的な参加である。政策の決定過程を監視し、あるいは関心を持ちながら見守るような活動がここに分類される。〈8〉は、政策の実施の場面における間接的な参加である。たとえば道路事業が進行していく際に、住民がその事業に対し意見を表明する場合があてはまるだろう。

以上、2つのアプローチから住民参加の類型化を行ってきた。その議論を通じ、住民参加の形態の多様さとその形態自体が、制度やプロセスの段階と関連があるということが明らかになった。また、多様な住民参加の方法があることから、それぞれに求めるものが異なる場合もあり注意を要する。

2.2 住民参加の機能

住民参加がなにをもたらしのかについては、それがどのような背景から主張されるようになったのかに注意する必要がある。これまでの議論で、住民参加が声高に叫ばれるようになったのは1960年代からだと言った。では、その時代になぜ住民参加が主張されたかといえば、高度経済成長の負の側面、特に公害発生によって、住民の生活基盤自体が脅かされたことによるところが大きい¹⁶。こうした自らの身に迫る脅威に対し、住民がそうした生活状況の改善を行政などの政策作成者に訴えたのは自然の成り行きであった。したがって、そうした状況での住民参加は、訴える住民とそれを受けとめる行政という構図であった。つまり行政と住民との関係は、対決に近い関係であったといえる。そしてそうした住民の異議申し立てのいくつか、実際に行政の施策を中止に追い込む事例も見られるようになる¹⁷。また、そういう住民の動きは時に権力エリートへの対抗運動といったイデオロギーの要素を伴うことにもなった。第1章で述べた地域権力構造論の議論は、まさにこうした大衆とエリートとの構造的対立の文脈で分析され

ていた。かくして住民の異議申し立ての運動は、都市の生活環境の改善などそれまで注目されなかった問題領域への注目を促すようになる。そしてしだいに、行政内部でそうした運動への対応が日常化し、積極的に住民の意見を吸収する政策過程の構築を目指していくようになった。それは行政の側からすれば、事業進行の円滑化には住民の合意形成を早めに行う必要がある、という合理的な面を持った選択でもあった。また、住民の参加を政策過程に取り入れることで、行政が有する情報も厚みを増すことになる。このように、住民の参加はそれを求める運動が発生した原因とも関連し、いくつかの機能を有している。そして住民の参加が特に珍しい政策とはいえなくなった現在では、運動の有無が住民参加の可否に直結するものではなく、その施策自体が日常的な性質のものとなった。

以下にその住民参加の機能についてまとめてみると、その軸になっているのは、情報、合意の形成、権利という3点である。情報という軸には、住民と行政のそれぞれに異なった機能がある。住民の側にとっては、参加することで自らの生活に立脚した情報を行政に提供することが可能になる。一方、限られた資源しかもてない行政にとっては、日々の業務において気づかなかった問題の発見につながる。さらに行政は、参加によって得られた情報を蓄積して効率よく情報収集を行えるようになり、そうして蓄えた情報を分析することで他の施策に生かすことも可能になる。

合意形成の軸は、政策過程において、政策の実施に欠かせない広範な合意の獲得に、住民の参加が寄与する点に注目している。一般に、政策の推進に合意の調達は不可欠であるが、いわゆる迷惑施設の立地問題などにおいては合意の調達が困難である。施設立地にかかるプロセスを住民の参加を得ながら進めることで、住民に押しつけることなくより不満の少ない形で施策を行うことが可能になる。住民の参加を得ず、行政の側で一方向的に施策を進めることは、いたずらに住民の反発を惹起させ、施策の遅滞を招来する。そしてそれは、結果的

[論 説]

に事業コストの増大につながり、時には事業自体が中止に追い込まれることにもなる。つまり、住民と行政が政策過程を共有することが、広範な合意の形成に資することになる。

次に権利の軸についてみると、住民が政策のプロセスに直接登場することは、行政には業務に対する緊張感を生じさせる一方で、住民も意見の言いっ放しでは済まされないという責任感を生むことにもなる。それは住民にとっては自らが有する権利を改めて認識する過程となり、行政にとってはそうした住民の権利意識は、民主主義という行政を枠づける大きな概念を維持する上で有益なものである。住民の権利意識を醸成し教育する場として、住民参加を位置づけることも可能なのである。

そのほかに、住民参加の機能として議会による政治的決定の迂回という側面を見逃すことはできない。住民が政策形成過程への参加を求める動きの背景には、住民を代表する議会の機能に対する信頼感の低下や政治的有効性感覚の減退が存在する。つまり、自らの意見を代弁するはずの議会の意思が、不透明で住民から分かりにくい形で決定されており、議会への信頼が損なわれている現状がある[加藤, 1996:pp75]。

本節では住民参加の機能について、その動きが起こり始めた時期の住民運動の背景に注意しながら、情報・合意形成・権利の3つの軸に整理し、住民と行政の双方の視点から指摘してきた。次節では、事例を分析するにあたっての枠組みについて述べていく。

2.3 分析枠組みの設定

本稿の目的は、住民の参加がどのように道路事業において取り入れられたのか、それはなぜ導入されたのか、それを可能にしたものは何かを明らかにする

ことである。それゆえ分析の枠組みは、住民参加という施策が導入されたその過程を繰り返したものである必要がある。そこで注目されるのは、政策プロセス論から派生したアジェンダ設定過程のアプローチである。

政策プロセス論では、PLAN－DO－SEE、つまり政策決定―実施―評価という3つの段階を設定し、その段階に注目して分析を加えるアプローチをとる。一方のアジェンダ設定過程に着目したアプローチでは、政策プロセス論における政策決定の段階以前、すなわち政策案が浮上してくるプロセスに注目する。つまり、政策として立案されるテーマはそれが問題として認識される時点で、すでにアクターによる選択が行われていると考える。さらに議論は広がり、問題がイシューとして認識されるものとされないものがあるのではないかと、あるいはイシューとして政策過程の参加者に認識されるために必要な要素、資源があるのではないかと、といった疑問が提起される。

前者の疑問は、特にエリート主義の視点から、問題の設定自体をコントロールする権力の存在を強調する文脈で主張された。このような視点からは、政策を決定させない権力という「非決定権力」の概念が提示された。従来、多元主義からのアプローチは、政策案の決定は一部のエリートが独占しているのではなく、いくつかのグループがその決定への影響力を有し、決定のプロセスで多くの団体が影響力を競い合っていると主張してきた。ここでの「非決定権力」概念の提示は、多元主義によるアプローチが、イシュー化されて政策案になったものだけを対象に分析した点を批判し、政策案になるプロセス自体に権力の介在する余地があり、政策案の取捨選択に関与しうる権力の存在を指摘するものであった。しかし、「非決定権力」概念は、決定されない政策を分析の対象とするため、その実証は非常に困難であるという限界を持っていた¹⁸。

後者の疑問は、政策過程の参加者が、ある特定の問題を検討課題として認識するために必要な要素はどういうものかという点である。例えば、地震災害が発

生し被災者に公的な援助の仕組みが設けられた、という場合のように災害など突発的な出来事もひとつの要素になる。また、多くの問題が政策過程で並存していて、政策決定者の獲得できる時間、情報などの資源が足りない場合、その政策決定者の政治的な信念、意思も、問題を認識するための要素と考えられる。

以上のように、アジェンダの設定過程に注目するアプローチは、特定の問題が政策案として登場するそのプロセスを分析の対象にする。本稿では、住民の参加という問題が、実際の政策過程にどのように導入されたのかを分析することが目的であるので、この分析アプローチの選択がふさわしい。そこでその分析の具体的な枠組みとしては、このアジェンダ設定アプローチをとった、政策の窓モデルと呼ばれるキングダンのモデルを採用する¹⁹[kingdon,1995]。

この政策の窓モデルは、コーエン・マーチ・オルセンによるごみ缶モデルを出発点とし、そこで主張される問題のある選好、明らかでない技術、参加者の流動性を基礎としながら、その過程に存在する構造やパターンを重視する。そのうえでこのモデルは、アジェンダ設定過程を問題、政策案、政治の3つの流れに整理している。そして参加者は、その3つの流れのなかで適宜出入りを繰り返しているとされる。しかし各流れにおいて、ある程度参加者は限定されると指摘している。さらにその3つの流れは、基本的には互いに独立した流れを形成している。この過程が合流することによって、政策案は権威的な決定と決定の執行を迎えるとされる。このモデルが対象とする範囲は、狭いアジェンダ設定の段階にとどまらない広範なものであると言えるだろう。また、アジェンダには「政府アジェンダ」と「決定アジェンダ」の2つがあるとされる。前者は、政府の内部でアジェンダとして設定されることを意味する。後者は、政策が権威的な決定の対象となることを指していて、3つの流れの合流、つまり「政策の窓」の開放がそれを可能にする。さらに以下で、3つの流れを具体的に示していくことにする。

問題の流れ

この流れのなかで特定の問題を浮かび上がらせるのは、注意を喚起するメカニズムである。このメカニズムによって注目が集まるようになる。そのメカニズムには、4つの経由点が存在する。まず、指標(indicators)がある。ここでは、財政赤字の拡大などといった具体的な統計資料の数値があてはまる。次に、注目が集まる出来事(focusing events)がある。ここでは、たとえば国債の格付けが下がる、企業の大型倒産といった出来事、事件がそれにあたる。そして、それらが既存のプログラムと対比される視点がある。これはフィードバック(feedback)という。それまで採られていた財政政策と現状の数値、出来事が照らし合わせられる。最後に、これが根本にあるものだが、予算の優先順位付けがある。歳入が減少すればおのずと政策的経費も節約され、新しい施策は選択しにくくなる。少なくなった政策的経費の配分をめぐるこの予算の策定過程が、人々の注目を浴びることにもなる。そうした過程を経て問題化しつつあるものが、価値、比較、政策のカテゴリーの3点によって、問題として定義される。価値とは、その流れのなかに登場する参加者の価値観である。比較は、特に諸外国とのそれが念頭にある。政策のカテゴリーとは、現状でもっとも注目を集めるであろうカテゴリーへ分類されることである。

政策案の流れ

この流れでは、主に専門家による政策コミュニティから生み出された政策アイデアが、互いに混ざったり衝突したりしながら、最終的に真剣に考慮される少数の案に絞られていく。そして、決定アジェンダを形成していく。

流れの中には、政策の原始スープ(Policy Primeval Soup)と呼ばれる無数の政策アイデアが漂っている。そしてそのスープの中で政策アイデアは取捨選択されて、最終的な決定案のリストに載る少数の案へと絞られる。この政策アイディ

アの絞り込み過程では、何らかの動機を持った政策企業家(Policy Entrepreneurs)が、表面的には見えない形で存在する。この政策企業家は、自らの選好を実現するために、自らの持つ資源を積極的に投入する参加者をさす。彼・彼女らは、この絞り込みのプロセスや3つの流れの合流の際に活発な動きを見せるとされている。政策コミュニティ内にとどまることなく、また政府内外を問わずに、彼・彼女らは、自らの提案を推進するために主に説得という手段を用い、時には観測気球を打ち上げるなどして活動している。

また、政策コミュニティは、政策領域ごとに構成されており、政府内外にわたるその領域の専門家がその内部で活動している。その団結度は、政策領域に特有の性質によって多様であるとされる。たとえば、運輸政策の領域では、乗用車、トラック、バス、鉄道、船舶、航空などさまざまな分野が、それぞれ固有の性格を持ちながら並立しているので領域としての団結は弱くなる。

このような段階を経て、アイデアは絞られていくのだが、アイデアが生き残るための条件として3つの基準が示されている。それは、①技術的な実行可能性、②価値の受容性、③将来にわたる拘束の予測、である。つまり、アイデアの内容とその容認可能性に依拠しているということができよう。こうして生き残ったアイデアは、参加者間の説得によって合意形成が図られるのである。

政治の流れ

ここでは特に政府アジェンダを形成しているとされる。まずこの流れで、大きな力になるものとして、国を覆うムード、組織化された利益の存在、政府の変化、目に見える形での参加者の群れ、の4つを挙げている。ここで注目されるのは、政府内外に存在し、従来の政策決定研究で注目されてきた政治家や官僚の存在とともに、国を覆う雰囲気や世論のアジェンダ設定への影響力を指摘している点である。政治の流れでは、参加者間の交渉によって合意が形成されていくが、プ

ロセス自体で見られる世論などの影響力も看過できないとする点に注意が必要である。

以上、3つの流れの概略を示してきた。さらにそれぞれの流れにおける参加者について、補足しなければならない。このモデルにおいては、参加者に、目に見える参加者と目に見えない参加者の2種類が存在するとされている。前者は、とくに問題の流れと政治の流れで活動しており、常に多くの人々からの注目を浴びるので、その圧力にさらされているといえる。後者は、政策の流れにおいて活動し、選択肢の特化に深く関与している。

ここまで示してきた3つの流れが合流することによって、決定アジェンダが設定されるのである。この流れの収束は、「政策の窓 (Policy Window)」が開く、と呼ばれる。では、この流れの収束はどのようにして起こるのだろうか。それについてこのモデルは、政治の流れを契機として開くとしている。ただ、「窓」自体が開いたかどうかは、政策企業家の主観的な認識に頼ることになる。そして、この「窓」には2種類の「窓」とあるとされる。一方が「政治の窓 (Political Window)」と呼ばれるものである。これは、政治指導者の交代など政治的な出来事を指している。他方は、「問題の窓 (Problems Window)」と呼ばれ、航空機事故などの突発的な出来事の発生で、その「窓」は開くものとされる。また、この「窓」が開いている時間は基本的には短く、3つの流れがタイミングよく合わさらないと「窓」は閉じてしまい、次に「窓」が開くまで待たねばならなくなる。なぜなら、政府の権威的決定を必要とする政策は数多く、それらは常に「窓」が開くのを待っているからである。注意が必要なのは、3つの流れの全てではなく、問題の流れと政治の流れが合流した段階である。この2つの流れが合わさった時点で、政府アジェンダとして設定されたといえる。なぜなら、政治の流れに参加する顕在的アクター同士が、問題の流れで表出した問題認識を共有できたといえるからである。

〔論 説〕

このように、3つの流れの合流の過程に注目することで、政府アジェンダと決定アジェンダという2つのアジェンダ間の変化をつかむことも可能である。

さて、以上で政策の窓モデルの概要を示すことはできた。最後に、このモデルを簡単にまとめてみよう。政策案が権威的決定に到達するまでには、「政府アジェンダ」と「決定アジェンダ」という2つのアジェンダがある。その2つのアジェンダと問題、政策案、政治の3つの流れとを組み合わせることで、政策のアジェンダ設定過程を観察することができる。問題の流れは、人々の注目を喚起するメカニズムであり、政策案の流れは、政策案を絞り込む過程を示し、政治の流れでは、政治家などのアクターが国を覆うムードといったものに影響されながら、合意を形成していく過程を表す。以上3つの流れには、「目に見える参加者」と「目に見えない参加者」の2種類の参加者が存在し、前者は常に他者からの圧力にさらされながら、政治の流れと問題の流れにおいて役割を果たし、後者は、主に政策案の流れにおいて選択肢の特化の作業に深く関わっている。3つの流れが合流した時、「政策の窓」が開かれたとされ、その合流には「政策企業家」と呼ばれる、自らの選好実現のため積極的に活動する人物の存在が重要になる。

続く第3章において、このモデルを用いた事例分析を進めていくことにしよう。

第3章 事例の検討

はじめに

本稿の目的は、住民の政策過程への参加というアイデアがどのように形成され、なぜそれは可能になったのかを探ることにある。そのための事例として、本稿では横浜市青葉区で実施された「住民参加の道路づくり」事業を選択する。まずこの事業を選んだのはなぜかを明らかにせねばならない。一般に道路事業においては、住民参加の仕組みとして、当該道路を対象とする都市計画案の縦覧とそれに対する意見書の提出という制度がある。この仕組みは、行政が作った計画案に対し意見を表明するもので、行政内部での調整を経て作られた案への事後的参加になることから政策案変更の余地はほとんど残されていない。しかし、今回の事業においては、事業計画の案の作成の段階から住民の参加を取り入れた点で、従来ない住民参加のアイデアを実行したといえる。この新しい住民参加の取り組みを分析対象とすることによって、住民参加のアイデアがどのような過程を経、なぜ可能だったのかを明らかにできると考えている。ただ、その際には道路事業という政策領域の特質を当然意識する必要がある。また理由のひとつとして、筆者自身が住民としてこのプロセスに参加可能だったため、資料の収集などの点で有利な条件にあり、分析に比較的容易に取り組めた点もあげられる。

これから事例の分析に進むが、まず第1節で事例の対象となる横浜市の概要を示す。その際には、歴史的な背景と市自体がおかれた制度に注目する。第2節では、(仮称)恩田元石川線というこの道路事業全体の概要を記述し、道路事業の一般的な過程も提示する。そして、第3節において「政策の窓」モデルを用いた分析を行う。特に3つの流れとその合流の過程に焦点を当てる。

3.1 横浜市の概要

3.1.1 地勢・人口

横浜市は神奈川県東端に位置し、東は東京湾に面し、海岸沿いは工業地帯と国際港湾を抱え、北は川崎市と東京都町田市、西は大和市・藤沢市、南は鎌倉市・横須賀市・逗子市に接し、総面積約434km²に及ぶ都市である。人口は、約350万人に達し、基礎的自治体として例のない規模を有している。また、今回の事例となる行政区・青葉区は市の最北に位置し、人口は、およそ27万人で多くの都市と肩を並べるほどとなっている[横浜市青葉区役所、2001]。

3.1.2 行政の制度と変遷

横浜市が市制を施行したのは明治22年のことである。その後昭和14年までに6回の市域拡張を経て現在の姿になった。昭和2年に区が設置され、その時点で5区が誕生し、その後新設や再編成を経て、平成6年に現在の18区となった。行政区制度を枠付けるのは、戦後においては地方自治法をはじめとした法令に基づく指定都市制度である。この行政区は、横浜市の行政を考える上で重要と考えられ、府県との関係を考察するうえでも注目されるので、まず指定都市制度の概要とその成立の経緯をみたあと、府県と市の関係に簡単に触れ、最後に行政区について述べる。

指定都市とは、政令によって指定された特別の地位を有する市のことである。市町村と府県は憲法上、自治体として対等であるが、運用において府県はより広域的な事務を扱い、市町村に対しては監督、助言などを行っている。しかし、指定都市では一般に道府県の監督は弱い。それは、普通市町村には与えられない

事務を行える点に理由がある²⁰。こうした事務配分の拡大以外にも、指定都市にはいくつかの特例が認められている²¹。また、財政の面では、国や県から財源が譲渡され、交付金や支出金の増額を受ける。さらに、行政組織の上では、区を設置できるようになる。

では、指定都市になるにはどのような手続が必要なのだろうか。指定都市に必要な要件として、地方自治法では第252条19において、「政令で指定する人口五十万人以上の市」とされているのみだが、現実的な要件として7点が挙げられている²²。指定都市への移行には、法令で明示された手続は存在しないものの、これまでに指定を受けた都市は、おおむねパターン化された手続きを踏んでいく²³。この手続きには、府県の理解と協力が不可欠であり、中央政府への強い要望と協力要請が実現に欠かせない。これは、市が指定都市になることのコストの高さ、そして中央政府や府県の裁量の大きさを如実に表している²⁴。

さて、ここから指定都市の内部に設置される行政区の設置について着目する。今回取り上げる事例は、青葉区という1つの行政区で完結しているので、区の置かれる制度の枠組みには注意を払う必要がある。

区の設置については、地方自治法にその設置の根拠がある²⁵。ただ、同法では区の役割を詳細に定めているわけではない。実際に区が具体的にどの程度の事務を所管するのかという組織の編成は、指定都市の裁量に委ねられている。それゆえ区の事務範囲については、指定都市の間で差異が見られるが、そのおおまかな傾向は「大区役所制」と「小区役所制」の2種類に分けて考えることができる²⁶。横浜市では、当初市役所各局の出先機関の集合体として区役所を位置づけていた。しかし、1969（昭和44）年に策定された「横浜市国際港都建設中期計画」²⁷において、区役所を大都市行政のサービスを市民に浸透させ、市民の要望を適切に組み上げる第一線組織であると位置づけた。その後は、一貫して区役所を地域における総合行政機関として位置づける方向へ進んでいった²⁸。

〔論 説〕

このように行政区は法令で明確に規定されていないため、その業務は横浜市
の判断によって柔軟に形を変え、行政需要にも対応できる組織となっている²⁹。
このような「大区役所制」の進展をもたらしたものは何かと考えた場合、人口の
急増とそれに伴う地域事情の多様化の問題が想起される。人口は、1960年から
1975年にかけてほぼ倍増している。また、地域事情の面では、沿岸部では埋め
立てによる開発など工業化が進行し、公害問題に直面する一方、内陸部は、特
に私鉄の沿線を中心に宅地開発が大規模に展開され、道路や学校、上下水道な
どの社会基盤の整備が喫緊の課題となっていた。このように行政需要の多様化
が進めば、地域の行政機関としての行政区の役割が再認識されるのは自然なこ
とである。また、横浜市において特徴的なのは、その人口規模の大きさである
が、各区に自治の仕組みは乏しく³⁰、住民自治を実現する上で好ましくない。こ
のことは横浜市が各行政区に対し、自治組織としての役割を可能な範囲で持た
せようとする動機づけになったと考えられる。

3.1.3 財政と予算編成

指定都市である横浜市は、一般の市町村に比べて収入の点で特例が与えら
れていることはすでに述べた。そこで歳入構造を見ると、市税収入の歳入総額
に対する割合が50%程度で推移していることに気付く。このことは一般に財政
の安定度が高いということを示している。また、法人市民税と個人市民税の歳入
の差が著しいのも特徴である³¹。

横浜市の予算は、一般会計と16の特別会計、7つの公営企業会計に分かれて
いる。決算額の歳出規模の推移を見ると、1965年から30年後の1995年度まで
に25倍と猛烈に膨張している³²。このなかの義務的な経費である定常的経費の
増加から財政構造の硬直性をみる指標として経常収支比率がある。1999年度で

横浜市は88.2%と比較的高い数値となっており、経常経費の増大は抑制されながらも福祉サービスの提供などにより進行し、歳入面では市税収入が伸び悩み近年では比率も高くなる傾向にある[横浜市財政局財政課, 2001]。

さて次に、横浜市の予算編成プロセスをみておくことにする³³。前年度の9月頃に予算編成方針が各部局、区役所に通達される。各局や区役所においては、それまでに要望やニーズの収集と整理に努め、予算化の是非について対応を検討しておく。その後、11月頃に各局において新規重点事業のヒアリング、各区では重要事項のヒアリングが行われ、翌年1月に予算原案が確定される。2月から3月にかけて、市議会の定例会で審議が進められ予算案が成立して実施の運びとなる。

3.2 （仮称）恩田元石川線道路事業の概要

本節では、事例である恩元線の道路事業について、その時系列での記述をおこなって事例全体の概要を把握し、そして事例自体を枠付ける制度を明示するのが目的となる。まず、恩元線事業の概要とその経緯について述べ、この事業が制約される制度を洗い出していく。

3.2.1 （仮称）恩田元石川線道路事業の概要と経緯

恩元線事業は、昭和40年代に横浜市が構想したものである。沿線地域には、南北方向に都市計画道路が4路線あり、東西方向へは南側を東名高速道路と国道246号線が通過しているものの、北側で東西方向を結ぶ都市計画道路はなかった。そこで全長約7kmの道路が構想された。当初、事業にあたり横浜市は、進行中である土地区画整理事業に行政指導を行い道路の整備を目指した³⁴。通



まず、恩元線の完成部分を生み出した土地区画整理事業の流れについてみておこう。土地区画整理事業とは、土地区画整理事業法に基づき、道路・公園などの公共施設を整備し、宅地の利用増進を図るために換地の手法を用いて行う事業である。恩元線事業の際は、沿線にかかる6つの土地区画整理事業のうち、5つが組合施行、1つが公団施行で実施された³⁵。事業のメリットは、住民にとっては区画整理による公共施設の整備、地権者には開発利益がもたらされ、行政には道路などの必要な公共施設整備を区画整理によって容易かつ安価に実現しうる点にあらう。一方、デメリットについても考えなければならない。それは相次ぐ宅地開発による人口の爆発的増加である³⁶。人口増加は、市に上下水道や学校の建設など多様な社会基盤の整備を強いるが、このような地域環境の急激な変化に対応し、短期間にひとつの地域に資源を集中投入することは不可能で、整備の進捗は望めなかった。市にとって、恩元線事業の際に採った行政指導による道路整備の手法は、短期間に低コストで社会基盤を整備するために有効な方法だったといえよう³⁷。

3.2.2 道路事業をとりまく制度

道路には、道路法³⁸で定められるものと、道路交通法・道路運送法³⁹で定められるものがある。両者では道路交通法の方が含む範囲は広い。道路は単に人々の移動や物資の輸送のためだけにあるのではなく、地下鉄や上下水道、ガス、電気、電話などの設備を収容する空間として、あるいは火災時の延焼防止帯、災害時の避難路といった防災機能も持つ重要な公共施設であり、都市基盤の根本に位置する施設だといえる。

そういった道路のなかでも、都市施設としての道路は、一般的に都市計画決定の手続を経て事業を進めることになる。では、都市計画の手続とその内容は

〔論 説〕

どのようなものかを、以下でみていくこととする。

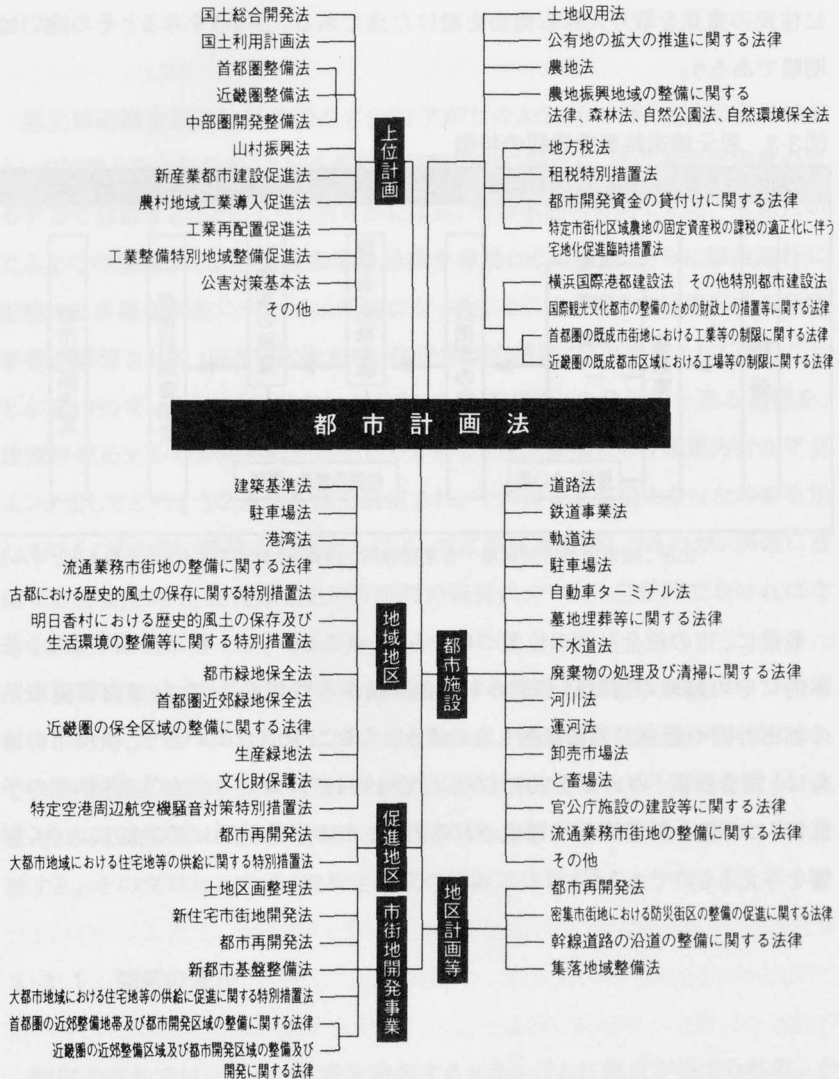
日本における都市計画は、都市計画法とその上位に位置づけられる国土総合開発法などの法律とそれに基づく計画によって規定され、さらに土地収用法や農地法などの関連法の適用を受けるものとなっている⁴⁰。また、都市計画を実施する際には、建築行為には建築基準法、土地区画整理事業では土地区画整理法、道路整備では道路法、というように個別具体の事業とそれを規定する各法令の適用を受けることになる。

これら都市計画の決定手続は、広域的なものとその他のものの2種類に分かれている。前者は都道府県が、後者は市町村がそれぞれ決定する。その際、市町村が定める都市計画は、都道府県が定める広域的な都市計画に適合するよう求められる。つまり、広域計画に個別地域の計画は拘束されるといってよい。

図3-2 都市計画法関連法体系

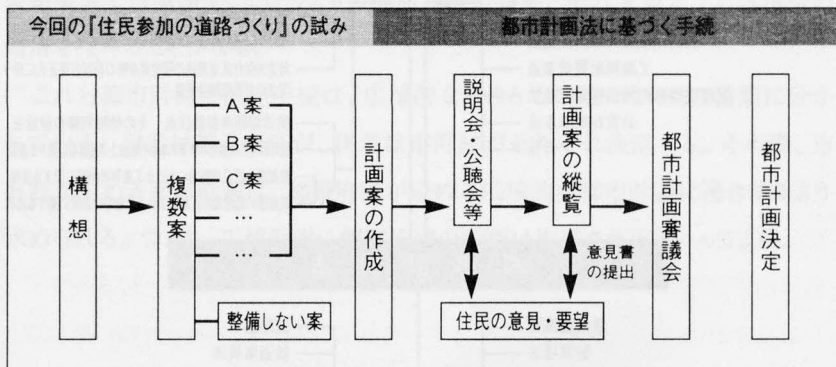
都市計画法関係法令体系

出所：横浜都市計画局、2000『平成12年度都市計画事業概要』、P27



では、恩元線の事業の策定過程は、一般的な事業と比較してどのような点が異なっていたのだろうか。明らかに異なるのは、道路事業の計画を作成する際に住民の意見を取り入れる機会を設けた点である。図3-3をみるとその違いは明瞭であろう。

図3-3 恩元線道路事業過程の特徴



出所：横浜市都市計画局・青葉区役所、1998『これからどうする？おんもとせん』

最後に、市の総合計画の位置づけをみていくことにする。都市計画事業は、基本的にその地域の市町村が定める総合計画から外れることなく、また都道府県の都市計画や総合計画に抵触しないようにすることとされている⁴¹。横浜市の場合は、総合計画「ゆめはま2010プラン」が1994年に策定された⁴²。各年度の予算は、この総合計画の下で編成されるので、市の事業計画に必然的に大きく影響を与えるものである⁴³。

3.3 政策の窓モデルによる分析

はじめに

恩元線道路事業に住民参加のアイデアがどのようにして導入され、それはどうして可能となったのか、という本稿の問題提起に沿って、その過程を政策の窓モデルで分析することによって明らかにすることが本節の目的である。本節にいたるまでの議論から、恩元線事業の経緯や背景とその概要、さらに事業進行に影響する多様な制度については明確になった。そこで、本節では恩元線の道路事業が構想された1965年前後から、住民参加の道路づくり事業として進むこととなる1992年、そして「住民参加の道路づくり委員会」の発足へと至る過程を、政策の窓モデルの枠組みにしたがって分析し、住民参加という政策方針がアジェンダとしてどのような過程を経て設定され、それはなぜ可能となったのかを示していく。その際、政策の窓モデルによってどの程度説明しうるのか、明確に意識する必要があり、道路事業という事例の特質についても自覚的でなければならない。

本節の構成は、まず政策の窓モデルにおける問題・政策案・政治の3つの流れについて、そこへの参加者についても触れながら、個別に論述していく。そして、まず問題と政治の2つの流れの合流による政府アジェンダの形成を観る。次にそれらと政策案の流れが合流して決定アジェンダが設定されるプロセスを分析する。そのプロセスでは、政策企業家の活動に注目する。

3.3.1 問題の流れ

問題の流れでは、人々の注意を喚起するメカニズムに焦点が当てられる。そ

こで、そもそも住民参加の背景には、どのような問題認識が存在したのかに着目し、横浜市において住民参加が声高に主張されるようになった、飛鳥田市長が登場する場面から観ていくことにする。

1963年4月、戦後5回目の横浜市長選挙が行われ、社会党代議士から転出した飛鳥田一雄が当選した。この選挙の際、飛鳥田は「3つの手紙」という公約をまとめた宣伝紙のなかで「1万人市民集会」の開催を提唱していた。このアイディアは、市長となった飛鳥田が間接民主主義の限界を意識し、直接民主主義の可能性を試す目的で行おうとした[飛鳥田, 1987:p58]。しかし、この「1万人市民集会」は、実施の際に市議会の反対に直面する。飛鳥田は最初予算案を、その後条例で4回、議会に提出したがすべて否決された。

結局、この「1万人市民集会」は、その実現を目指して発足した「市長と市民の会」という市民団体の手によって1967年10月、第1回の「1万人市民集会」が実現した。しかし、第2回以降は開催されなくなった。その理由として、飛鳥田は1万人という規模が大きすぎて発言者が限定され出席者に不公平感が残ると指摘している[前掲書:p61]。そこで、市民と行政とをつなぐ目的で広報事業の充実を図り、「市長への手紙」「市政モニター制度」「市民相談」などの仕組みが整備された。そこには、できる部分から始めるという飛鳥田市長の信念もそこには影響したと考えられる⁴⁴。

さらに、1973年に総合計画を策定する際、市民討議集会「あすの横浜を話しあう区民の集い」が、各行政区を単位として開催された。この「集い」には各区内の各界各層の団体代表者に参加を呼びかけ、彼・彼女らが総合計画案に意見するとともに、一般区民に対する討議集会のための世話人を互選し、その運営方法が決められた。こうした方法は、区民相互の討論により解決を導こうとする住民参加の制度化を図ったものといえる[中野, 1976:p260]。その後1975年に区民会議として制度化されるに至った⁴⁵。区民会議では、市政参加の場、市民相互、

市と市民の討論の場として期待されたが、発足後数年でその形骸化が指摘されるようになった〔中野, 1976〕⁴⁶。

ここまでみてきたように、飛鳥田市長による市政では市民参加がひとつの核となっていて、その時導入された制度のいくつかは今でも存続している。行政内部の視点からすれば、市長の指示のもと日常的に広報広聴にたずさわり、区民会議で定期的に市民から出される要望に対応していくことで、職員に住民の参加を特別視するような考えは払拭され、むしろ住民参加が当たり前のこととなった。こうして横浜市では、市職員と住民の双方に日常的なつながりが醸成されたのである。また、市長によるリーダーシップの発揮によって、議会との対立といった不確定要素はあるものの、施策がある程度展開できる点も看過すべきではないだろう。

こうして横浜市では、市政運営の際に市民の参加が制度化されるにいたった。それでは、恩元線事業で住民参加のアイデアが実現されたのはなぜだろうか。以下で、政策の窓モデルの枠組みにしたがいがい項目を立てて分析していく。

(1) 注目を得る方法

* 指標

住民の参加が導入される際、それを促すような指標の存在というのは少し考えにくい。例を挙げて考えてみると、住民運動の発生数増加により住民の参加要求が高まるという構図が想像できる。その際には住民運動の発生数がここでいう指標に値するのだろうが、しかし、住民運動が増えると住民の参加要求が高まるというその因果関係自体を証明する必要があることになる。したがってモデルでいうところの指標を発見するのは難しい。そこで、ここでは道路事業に不可欠な土地の価格に注目する。

1980年代末から1990年代初頭にかけては、いわゆるバブル経済の最中に

日本はあった。バブル経済現象のひとつに地価の高騰があった。これは、土地を所有するものにとっては含み益の増大をもたらしたが、土地を必要とする行政の立場からすれば、学校用地や道路用地などの事業実施に不可欠な土地の取得にかかるコストの急増をもたらす。また、地価高騰により地権者は、行政への所有地の売却を渋るようになる。行政の持つ資源には限界があるので、行政はいたずらに高値で用地を買収することはできない。したがって、地権者にとって行政へ売却するメリットは民間業者に売却するよりも少ないといえる。こうして行政は、用地取得コストの高騰と買収の困難さにより、土地を新たに取得する事業の遂行は難しくなった。そういう状況下では、よりコストの少ない事業手法の開発が求められるとともに、事業の公益性などを通じて合意形成手法を模索することが必要になってくる。

また、横浜市では毎年度市民意識調査を実施していて、その数値も参考になろう。その調査項目の中に、住民の生活満足度を問うものがある。一般に生活への満足度が高ければ、行政や社会に対して声を上げる動機は薄いと考えられる。そこでその数値を1982年11月から1992年10月までの11年間で見てみると、満足感のある人は、1982年から順に、71.6/70.3/70.6/78.5/72.0/60.5/67.7/66.9/66.2/70.2と推移⁴⁷している。注目されるのは1987年度の落ち込みである。これはバブル景気を目前にした時期であるが、その後のバブル景気のさなかでも60%台で推移しており、景気拡大期の割に生活への満足感が乏しい様子を示している。このような生活満足度の停滞は、住民が声を上げるひとつの動機づけになりうると考えられ、一方の行政は市民に広がる不満足感に対応する必要性が生じたと考えられる。

* 焦点となる出来事

1992年都市計画法の改正によって、市町村単位で都市計画に関する基本

方針を定めることができるようになった。いわゆる都市計画マスタープラン制度が導入され、さらに地域より小さな地区単位でまちづくりを進めるための地区計画制度も拡充された。このどちらの制度も、地域住民の合意が得られなければ事業を進めることができないものである。そのため、市町村は住民の意見を計画に取り入れる方法について試行錯誤を重ねることになった。こうした都市計画制度の改正は、恩元線事業を進める上でも当然対応を迫られるものである。つまり住民参加の手法を早めに導入して、行政自体が都市計画への住民参加を実践する必要性が、改正される前年の1991年の段階で生まれていたのである。このような都市計画制度改正の動きは、住民参加について行政が再認識する機会となった。

* フィードバック

道路事業を進める上での住民参加は、それまで都市計画の決定手続では案の作成後の説明会と公告・縦覧後の意見書提出の2つの方法があった。既存の都市計画決定プログラムに、地域住民や地権者がどのように関与しており、合意の形成をより円滑に進めるためにはどのような方法がとりうるのか、といった点を行政は模索する必要が生じていた。

* 予算による優先順位付け

1991年前後、横浜市の財政はバブル経済の進展により、市税などの収入が伸びており、比較的余裕のある財政状況にあった。こうした財政的な余地は、新しい試みを起こそうとする場合、当然有利になると考えられよう。

(2) 問題が定義される方法

* 価値観

この流れに参加している行政職員にとって、住民の意見をどのように施策に取り入れるかについては、前述したように日常的問題意識として存在していたといえる。ただ、区役所の職員と各部局の職員とでは、住民に対する意識は異なりうる。区役所は住民に身近な行政機関として日々住民と向き合っているが、各部局は事業の進展に応じて住民に接する機会が生まれるので、住民と接触する頻度の面で両者には差が生まれる。この差が、住民に対する価値観の相違として位置づけられうる。したがって、行政職員の住民に対する見方は一枚岩であるとはいえない。

* 比較

ここでは他の自治体との比較の視点が入ってくるだろう。各自治体は、住民との合意形成に試行錯誤を重ね、その時々によって取り組んでいった。横浜市は、規模の大きな自治体であるので、比較する際には他の政令指定都市を例に行うことが多い[横浜市民政局市民情報課, 2000:pp240-241]。また、毎年指定都市間で統計資料の比較や情報交換などを行っていて、日常的な接触の機会もある。そこで指定都市が住民の意思反映という課題に対し、どう取り組んでいたのか、横浜市にとっても関心のあることだったといえよう。各指定都市で取り組みはさまざまであるが、共通しているのは広報広聴機能の強化の流れであった。大都市においては、市民の一体感という意味でその人口規模の大きさからまとまりが得られにくい。そのため、各市は住民の意見や要望の吸収に力を注がねばならなかった。

また、横浜市の置かれた状況も考慮する必要がある。横浜市は、指定都市の間で最も人口規模の大きな都市であるが、飛鳥田市政以来、いくつか先

導的な政策を実施に移してきた⁴⁸。大都市で新しい行政手法を取り入れることで、他の自治体や中央政府へ与える影響力は大きい。実際、宅地開発要綱制定に際しては、当時の建設省に市の幹部が呼び出され難色を示されるなどした〔田村, 1983:pp98-114〕。しかし、このような宅地開発要綱はその後多くの自治体に受け入れられていくこととなる。

このように横浜市は、その自治体としての規模の大きさから、新しい施策へ取り組むことが、必然的に注目を集めることにつながる。他の自治体にはないこの特徴は、注目に値しよう⁴⁹。横浜市が先駆的に取り組むことで、全国の自治体に影響をもたらすことができるとなれば、施策全般に対する積極的な動機づけとなる。横浜市はこうした特徴を、施策の展開を通じて獲得し、それは現在まで市政に引き継がれている。

* 政策のカテゴリー

政策過程へ住民が参加することは必要だという問題認識は、横浜市に存在したと考えられる。実際、横浜市では飛鳥田市政の時期より、その取り組みが継続して行われてきた。ただ、それらの取り組みが実のあるものだったのかと問えば答えが分かれる。したがって市には、従来の住民参加の方法とは異なるものを目指したほうがよいのでは、という問題意識があったといえる。つまり、これまでにない住民参加の手法を探る機運は熟していたと考えられよう。それまで横浜市は、区民会議や広報、広聴を通じて、あるいは総合計画などの策定に当たり、アンケートや説明会を開催するといった方法、さらに市民施設の管理運営業務の委託など、さまざまな手段を用いて住民の意見を施策に反映するよう努め、時には施策の実施を任せるなどしてきたが、それとは違う新しい方法を模索する必要が出てきたのである。第2章表2-2で述べた住民参加類型の政策過程への参加の程度でいうと、これ

[論 説]

までは<6><7><8>のようにアクセスとしての住民参加が中心となってきた。そうした手法にかえて、より直接的な方向を模索し、<1><2><3>へのカテゴリーの移動を探ることになる。たとえば、総合計画ではなく、個別具体の事業実施計画ではどうか、というように住民参加の手法の適用範囲を探る方向へつながっていく。

(3) 参加者

この問題の流れにおける参加者は、横浜市の職員と市長であり、彼・彼女らは時々に応じて出入りしている。飛鳥田市政時には、「1万人市民集会」の実現を目指して、市民集会の立ち上げに尽力した船橋成幸のような市長のブレーンも関与していた⁵¹が、基本的に横浜市という大規模自治体では、個々の職員がその役割の範囲内でどのように職責を全うしていくかが問題となる。市職員の人事は原則として2～3年程度のローテーションで各部署を異動していく。区役所が地域総合行政機関として位置づけられてからは、各局と区役所の間の人事交流も盛んになってきている。このような人事異動により、担当する職員の違いが、施策の変化を導くこともありうる。たとえば、区役所で市民広報などを担当する区政推進課の課長によって、市から任意で提供される情報の範囲や住民に対する説明の頻度と中身が変化する、といったことが考えられる。したがって、住民側からみればどういう市職員がどの立場にいるのかを観察し、それによって対応を変える必要が生じたりもする。

また、市長の役割は当然重要になる。市長自体が注意の喚起に活発に行動することもあるし、人事や組織の改廃など、市長が有する権限や使いうる資源も他の職員より豊富である。このことは市長の考えによって、施策自体への取り組みも変わりうることを意味する。地方自治体の政策過程を考察する際、首長の影響力には特に注目しなければならない。

以上、ここまでモデルの枠組みに沿って議論を進めてきた。さらに、一点付言しなければならない。それは問題の注目にはサイクルがあるという点である。どのような問題であれ、それは注目を集めるときとそうでないときがある。たとえば、飛鳥田市政の際、「1万人市民集会」はどこにもない政策として注目を集め、また市長と議会が対立を深めることでそれはマスコミにも報道され、さらに関心が広がっていった。しかし、実際「市民集会」が開かれた後、この施策への注目は急速にしぼんでいった。どんなに人々の注意を喚起しても、それを維持し継続させることは至難である。

したがって、住民の意見を反映する必要がある、という問題意識も永遠に続くものとはいえない。しかし、その問題意識自体が参加者の一部で日常化することはあるだろう。飛鳥田市政の「あすの横浜を話しあう区民の集い」の例で言えば、その集会をもとに各行政区に区民会議という常設の組織が制度化された。この組織はその問題点が指摘されたとはいえ、現在も存続している。1度の問題意識の高まりによって、何らかの制度が設けられると、それを変えるのは難しい。こうして制度自体が維持されることで、問題意識自体も日常の業務に埋め込まれる。そのことを区民会議の例は示している。したがって、制度に継続される傾向がある以上、制度化されるかどうかという視点には、注意を払う必要がある。

3.3.2 政治の流れ

この流れで注目されるのは、前項で述べた問題の流れとこれから述べる政治の流れとが合流することで、まず政府アジェンダが形成されるという点である。政府アジェンダの形成については、次に新しく項をたて説明するので、本項では政治の流れを整理して説明するにとどめる。

[論 説]

政治の流れを形作る大きな力となるものが、モデルでは4つ示されているので、それにしたがって説明を進めていくこととする。

* 国を覆うムード

1989年に発覚したリクルート疑獄事件以降、中央政界では政治改革論議が焦点となっていた。この事件では、自民党代議士や文部官僚も逮捕され、中央政界のみならず官僚の世界にも大きな傷跡を残し、国民の間には政治や行政に対する不信が広がっていた。1989年の参議院議員選挙は土井たかこ党首率いる社会党が躍進をみせ、与党自民党に対する風当たりの強さを物語っていた。その後、1991年9月内閣より提出された政治改革法案が廃案となり、さらに国民の政治に対する失望が広がっていた。

このように1990年前後は、政治、行政に対する不信感が生まれて広がっていく時期だった。では横浜市に視線を移すと、どのようなムードが見られるであろうか。

横浜市では、1990年4月8日に市長選挙が実施された。細郷市長の死去を受けたこの選挙には5人が立候補し、自民・公明・民社3党推薦の無所属候補高秀秀信が当選を果たした⁵¹。高秀は前の水資源開発公団総裁で、建設省では中部地方建設局長、建設技監、建設事務次官を勤めた中央官僚である。対抗馬の有力候補は、社会党公認候補で前横浜市議の大久保英太郎であったが、6万票の差をつけられて敗北した。当初、細郷市政の与党であった自民・社会・公明・民社の4党で統一候補を立てる動きが強かったが、社会党は独自候補の擁立を目指してその動きからはずれた⁵²。

この市長選は、1989年の参院選後初の大型地方選挙と各党の間で位置づけられ、選挙戦の際には、海部首相をはじめ、各党党首や幹部が応援に入り、自民党幹事長の小沢一郎も支援団体へてこ入れするなど、激しい争いとなっ

た。選挙戦の争点としては、高秀は「細郷市政の継承者」を強調し、安心・安全・安定を市政の方針として掲げ、さらに自らの元建設官僚のキャリアをアピールし中央とのパイプを前面に出した。一方の大久保は、飛鳥田・細郷両市政の継承を掲げ、消費税問題と市民対話重視の行政を主張し、高秀に対しては高級官僚の天下りを許すと市政が利権の巢となると批判した。

このように政界では、激しい選挙戦を繰り広げていたものの、投票率が低迷した点は注目される。投票率は90年当時で史上最低の34.32%で、前回の36.8%からさらに3.5%低くなった。この投票率低迷に示されたのは、政界の盛り上がりと対照的な有権者の冷めた態度であろう。参院選で大勝した社会党も矛盾を抱えており、消費税問題の主張は説得力を欠いた。両者の主張の間には、党の公認がどこかということ以外に大差はなく、多くの横浜市民は有権者として、投票という政治参加の手段を放棄した。この事態は、市民の間の政治への不信のまなざしの強さを表しているといえるだろう。

以上見てきたように、政治の世界と有権者である市民との間に大きな意識の溝があることを端的に示したのが、1990年の横浜市長選挙の特徴であろう。この政治過程を覆う雰囲気は、新しい市政の誕生を前にして色濃く漂っていた。

*組織化された利益

市長選挙で勝利を収めた高秀は、選挙で多くの支持者から支援を受けた。自民党は経営者団体や商工会議所に、民社党は同盟系の労組に、公明党は支持母体に、それぞれ積極的に働きかけた。そうした支持者の意向は、市長になる高秀には無視できないものとなるだろう。

1965年に当時の飛鳥田市長は、横浜市における6大事業を市民に提案した。その内容は、①都心部強化計画、②港北ニュータウン開発、③金沢地先

埋め立て計画、④高速鉄道網計画、⑤都市高速道路網計画、⑥ベイブリッジ計画である⁵³。この開発計画はその後の市政にも継承されている。これらの事業は、文字通り大事業であり完成までには長い年月を要するものばかりであるが、1980年代後半のバブル経済によって事業はスピードを加速させていた。1989年には、横浜都心部強化の目玉である「みなとみらい21プラン」の起爆剤として横浜博覧会が開催され、機運はさらに盛り上がる。

そういう状況で市長に就任した高秀には、当然元建設事務次官というキャリアから、地元経済界を中心にさらなる開発計画の進展を期待された。その期待から、地元経済界は高秀支援で組織化していった。高秀市長にとって、開発計画を進めやすい状況になっていたといえるだろう。

しかし、実際には開発計画に対しては反対運動がついてまわり、その事業執行は容易ではない。たとえば横浜市の6大事業のひとつである金沢地先埋め立て事業では、漁業権の補償をめぐる地元漁民らと対立が続き、事業の遅滞を招いていた[田村, 1983:pp61-86][飛鳥田, 1987:pp133-136]。このように開発圧力と開発反対の両者の間で、行政は事業に取り組まねばならず、その合意形成は困難なものであった。できるだけ早く、安く、そして住民との対立を招かず事業を進める方法はないのか、その方法を模索する動機付けは、この開発圧力の高まりという利益が表出した状況下で、大きくなっていった。

* 政権交代

1990年の横浜市長選の対立軸は前に述べたが、そこで注目されるのは、落選した社会党公認候補大久保の主張した「市民との対話重視の市政」である。この大久保の主張は、高秀の施策にも影響を与えたと考えられよう。対立候補が、「市民との対話重視」を掲げれば、高秀もその主張に対抗せねばならない。自ら国土開発の先陣を切ってきた高秀は、そのキャリアの過程で

住民との対話の必要性は痛感していた、と述べている[高秀編, 2000:p12-13]。1990年の市長選挙で高秀は、大久保に6万票の差をつけて当選を果たしたが、市政の安定に重きをおくのであれば、対立候補の主張に一定の配慮をする必要が生じてくる。高秀自身、安定した市政を基本方針にしていた。したがって、市民との対話を重視するという方法は、自らの信念に照らしても採用しやすいものだったといえる。

* 参加者

これまでの議論からも分かるように、横浜市長という存在は、横浜市自体を代表する存在として常に目に見える位置にあり、また直接住民に選出されていることから、権限などの資源も多い影響力を持った参加者である。高秀市長は市議会の多数与党の推薦を得ているので、対議会関係にも対立的要素は乏しい。したがって、市長と行政が一丸となって作成する予算に、自らの発意を盛り込むのは容易であったと考えられよう。

同じく、目に見えやすい存在である市議会も、市民との対話を重視するという方針自体に反対はない。飛鳥田市長が導入しようとした「市民集会」の仕組みに対しては、議会制民主主義を骨抜きにする、市長の支援組織と化す、といった批判が市議会から出され、予算の修正にまでいった。しかし、住民の意見を集め、それを活かすという方向性自体には取り立てた批判は議会から生まれなかった。それは区民会議の制度化の時点で見て取ることができる。

政治の流れにおいて、住民も市長選への投票という形で参加者のひとりとなったわけだが、そこでは選挙の棄権という意味を多くの住民が明示した。市長にとって、激戦を乗り越えながら、しかしその選挙の投票率が史上最低という結果は、市の事業を進める責任者として不安に感じるものであろう。そこで自らが進める事業への市民の信任を広く獲得していくためには、通常

[論 説]

選挙以外の方法を模索する必要がある出てくることになる。かくして住民である横浜市民も、政治の流れへの参加者として登場してくる。

3.3.3 政府アジェンダの形成

これまでに説明してきた問題と政治の2つの流れが交わりあって、政府アジェンダが形成される。ではどのようにして合流したのだろうか。

横浜市の政府アジェンダに、道路事業への住民参加というアイデアが設定されたのは、1991年秋の予算編成においてであった。このとき、高秀市長が幹部職員に対し、「住民参加の道路づくり」に取り組むことを指示した〔高秀編、2000:pp76-79〕⁵⁴。道路づくりにおいては、利害が錯綜し、公害の発生による反対運動の展開が見られ、計画から住民が参加してはととてもまとまらない、というのが市職員の考えの大勢であった〔前掲書:pp76-79〕。しかし、市のトップとして市長が職員に対し指示すれば、通常は考えられないような政策でもそれに従うよりはかはない⁵⁵。また横浜市は、指定都市なので都市計画事業の実施方法の選択において比較的自由的な裁量をもっており、新しい試みを行ううえで有利である。

市長が指示をしたとき、問題の流れと政治の流れという2つの流れが合流をみたのである。そこに至るまでには、これまで述べてきたように、1990年の市長選をめぐる争点や、住民の政治への不信感の増加というムード、開発圧力と開発反対という相反する利害の調整など多くの問題が表出してくる過程があった。そういう状況から、独自のアイデアを展開するためには、4年という限られた任期の制約もある市長という立場では、就任2年目の予算編成が、タイミングとして重要なポイントであった。このようにして、市長が自らアイデアを指示し、アジェンダに設定したという点から、政策の窓モデルで「政策企業家」と呼ばれる役回

りを、最終的な決定権者である市長自らが果たしたといえる。

そこで、次にモデルの政策案の流れについて説明を加え、政府アジェンダに設定された「住民参加の道路づくり」というアイデアが、どのように決定アジェンダに進むのかを見ていく。

3.3.4 政策案の流れと決定アジェンダの形成

政策案の流れで注目されるのは、問題・政治の流れとこの流れが合わさることで決定アジェンダを形成するという点である。そこで、政府アジェンダに設定された1991年秋までの動きと、さらに「住民参加の道路づくり」のアイデアが絞り込まれ、1996年9月「住民参加の道路づくり委員会」が発足し、住民参加に取り組む方法が固まるまでの過程を説明していこう。

この流れで大きな力とされる要素として、モデルの中ではアイデア、政策企業家の2点が示されている。また、この流れの参加者は、目に触れにくい政策コミュニティの中で活動し、アイデアが生き残る基準によって選別され、決定アジェンダへ進むとされている。以下で、それぞれをまとめて説明していくことにする。

1992年に高秀市長が市の職員に指示したのは、住民参加で道路をつくるということだけである。住民参加というアイデア自体はこれまでも存在し、横浜市では、第2章の表2-2で指摘した住民参加類型の＜6＞～＜8＞までにあたる方法が、主に実施されていた。しかし、高秀市長の指示した住民参加は、計画づくりに住民が直接関わる点で＜2＞の類型に近い。したがって、従来の枠組みとは異なる住民参加の方法を高秀市長は志向していた。その点でこの決定は革新的なものだが、住民参加の具体的な方法や、対象道路の選択など詳細は全く決まっていなかった。それらが決まるプロセスを検討する必要があるが、その前に、なぜ道路づくりでの住民参加が選択されたのかを考察しておこう。

道路づくりという事業は、用地移転や補償問題など私権に直接関わる点が特徴である。また、道路には通行する自動車による大気汚染や騒音といった公害によって生存権が脅かされるという主張がついてまわり、激しい反対運動が展開されることもある。意思決定における対立は先鋭化しがちである。さらに、道路はその事業の性格上、道路開通の利益は広い範囲の人々が享受することになるが、公害や住まいの移転など苦難をこうむるのは道路沿線の相対的に少数の人々である。この利害範囲の差異が、道路事業の特徴であるといえる⁵⁶。したがって、道路事業の計画段階から住民が参加することは対立を激しくすると懸念された。だが逆に考えれば、こうした困難の予想される事業に取り組むことは、それが成功すれば他の自治体を含め、広く社会全体へのアピール材料となりうる。ましてや横浜市という大規模な自治体であれば、その事業の成功による影響は大きなものとなる。このことは、市長を道路事業への住民参加に導くひとつの要素となりうる。

また、高秀市長が建設省中部地方建設局長のとき担当した、名古屋市の外側を通る環状道路事業において抱いた問題意識も大きい⁵⁷。ただ、高秀市長自身は道路だけで住民参加を行おうというのではなく、道路のほかに同じような事業の性質を持っている斎場建設事業でも、一定の住民参加プロセスを設定している。しかし、その斎場建設事業においては、建設の方針自体は決まっており、どこに作るかについて住民と議論を重ねたという点で、恩元線の道路事業とは住民参加の方法が異なっている⁵⁸。

つづいて、そのアイデアが具体化されていくプロセスに焦点を移していく。市長の指示を受けて、職員は市内の対象となる道路の選定作業に入り恩元線が選ばれた。理由は、事業自体に時間的な余裕がある点と、地域的な限定性の2点である。時間的余裕というのは、この事業は、今すぐ整備が必要とされるものではないので、取り組みに時間をかけることができた。地域的な限定性というの

は、住民の範囲を設定する際、恩元線は当時の緑区北部支所管内⁵⁹におさまっており、利害の範囲も狭いのでそれが容易だとする考え方である⁶⁰。

そこで次に問題となるのは、住民参加の方法をどのように設定していくのかという点である。その絞り込みの作業こそが政策案の流れの中心を形成する。まず市は、住民がこの道路づくりをどう考えているのか調べるため、1992年11月、道路の想定ルートの沿線住民約2万世帯と緑区北部支所管内の住民約2万世帯の計4万世帯を対象に住民の意向調査⁶¹を実施し、住民参加の道路づくりに対する住民の期待は高いという結果を得た。

この1992年度以降、毎年度都市計画局によって『住民参加の道路づくり調査報告書』が作成されている。これは事業を委託されたコンサルタントが中心となってまとめたもので、当年度に実施した調査を整理し、結果について報告している。こうした基礎的な資料収集と整理を通じて、行政内部ではアイデアについて模索を続けていた。ここで注目されるのは、事業を委託されたコンサルタントの存在である。コンサルタントは、そこで任された調査を通じて市の職員に対し、情報の提供や意見交換などのかたちで影響を与えうる。専門家としてのコンサルタントの存在は、政策コミュニティ内の「目に見えない参加者」として位置づけられる。したがって、住民参加の具体的なアイデアを絞り込む過程で、コンサルタントが果たした役割について考察する必要がある。しかし、コンサルタントは「目に見えない参加者」であるため情報量は少ない。そこで本稿では、各年度の調査報告書の内容を見ることでコンサルタントが提供したアイデアについて観察してみると、その内容はもっぱら調査結果やアンケート結果の整理で終わっている⁶²。ただ、調査報告の中で2点注目されることがある。それは、1992年度～1993年度に実施され、1992年度調査報告書や刊行物としてまとめられた住民参加の道路づくりに関する国内外の事例報告である⁶³。このような道路整備への住民参加の事例は、アイデアを絞り込む上で実践に裏打ちされた貴重な情報とな

る。事例で用いられた住民参加方法の枠組みは、住民との合意が最終的に築かれたことから、行政と住民との合意形成の枠組みとして有効だと評価できる。したがって、恩元線事業で住民参加の具体的なアイデアを選択する過程において、高い実行可能性と将来への予測可能性を備えた有力なアイデアであった。

以上で分かるように、コンサルタントは、その専門性を活かして市の職員のアイデア源となっている。また、住民意見の整理などを通して問題点を把握できる環境にある。このことは、コンサルタントの持つ住民参加への考え方が、情報の提供を通じて市の職員に影響を与えていることを示している。しかしながら、その影響力がどの程度なのかを測定することは、調査報告書からだけでは判断できない。この点に限界があるので本稿では、コンサルタントが専門家として職員とアイデアを共有し意見を交わすことによって、職員に影響を与え得たと指摘するにとどめる。

こうした資料収集とあわせて、実践的な住民参加の動きとして、この年から、新しい市の総合計画の策定作業が始まり、そのために数々の住民参加の取り組みが実施された。学生によるシンポジウム開催やフリーダイアル・ファックスなど新しい手段の拡充、各区でのリレーシンポジウムなどがそれである⁶⁴。このような住民参加の新しい方法は、当然恩元線にも応用しうる。実際にアンケート調査は、住民の意向をできるだけ正確に測る手段として、恩元線事業において活用された。しかし、市全体として総合計画の策定に力を注ぐなかで、恩元線への取り組みは停滞することになった。つまり、市の持つ人的な資源は限られるため、特定の課題に職員が動員される分、他の事業に取り組める職員は減る。優先度が高くない恩元線事業は、人的資源を削られる事業であった。

1993年度に入ると、初めて住民と直接接触する機会が作られたが、参加者数は3会場の合計で108名と少なめであり、参加した住民の反応も冷ややかで道路反対の意見が多数を占めていた⁶⁵。1994年度に、新しい広報の方法として、

地域のメディアを活用し住民の関心を広げるため、地元のケーブルテレビで「地域の道路づくり座談会」を開催し、その模様を繰り返し放映した。ただ、ケーブルテレビ自体の普及率は高くないので、実際の広報効果は定かではない。また、この年は行政区の再編成が行われ、緑区役所北部支所が青葉区役所に衣替えするなど、行政組織の改変が行われ、恩元線事業に具体的な進捗はなかった。1995年2月に、第2回の意見交換会が開かれた。この会合では、多くの人から意見を引き出すための新しいアイディアとして、ラベルディスカッション⁶⁶方式が採用された。しかしながら、参加者自体が3会場合計で75名と前回より3割近く減り、また今回から参加の人が41名と参加が継続して得られていない状況が判明した。この点については、人々の問題関心は長続きしないという理由が当てはまるだろう。前回の意見交換会から1年3ヶ月を経ており、人々の関心が移るには十分な月日が流れている。新しい試みとはいえ、このようなテンポの遅さからは、行政内部でも取り組み自体への関心が遠のいていたと推測される。

年度が替わり1995年4月から、取り組みは再び動き出す。この年の5月から、行政内部で月に1回程度、都市計画局と青葉区役所とが定期的に打ち合わせをする場が設けられた。このような定期的な協議の場が設けられたことは、アイディアを恩元線の特徴に即して組み立て選択していく上で不可欠であろう。また、行政内部の部局間での意思疎通を図るという点からも注目される出来事である。とすると、都市計画局は、その事業の円滑な実施を強調して、住民意見の反映という課題をおろそかになってしまいかねない。一方で、区役所は区民に日常的に向き合う地域の総合行政機関として住民意思の反映方法の模索には関心が強いが、それをどのように道路事業の枠組みと結びつけるのかについての視点は乏しくなる。そうした行政組織間の理解の溝を埋める上で、このような定期的な協議の制度化は意義のあることである。

それではなぜこのタイミングで設置されたのだろうか。それは、行政区再編成

による青葉区の誕生と担当する職員自身の危機意識によるといえる。1994年11月に青葉区が生まれると同時に区の機能強化が進められ、区は地域の総合行政機関と位置づけられ、独自裁量の予算が増加し、今まで以上に自主性・独自性が求められるようになった。市の各局においては、そうした区との連携が地域での事業実施に不可欠となった。いわば、区はその地域のプロであり、局はその専門領域のプロであることを求められたのである。そうした環境が恩元線の事業展開に対し、新しい合意形成の仕組みづくりへと向かわせる原動力になった。また、恩元線事業を担当してきた職員は、これ以上意見交換会を開いても同じ議論の繰り返しとなり、参加者をひきつけられなくなって展望は開けないという危機感を、これまでの取り組みにより強めていた[高秀編, 2000:pp82-84]。

そこで新しい取り組みとして、事業対象の土地がどのような所かを知るために、住民が現地を歩くウォークラリーを開催した⁶⁷。その後、地区連合自治会ごとに懇談会を開催し、自治会単位できめ細かく開催することで意思の疎通はより進んでいく。このようにして、政策案の絞り込みの過程は、試みては問題を探り出し、それを補う方法を考えては実践していくというメカニズムを生み出した。これは、単発的に説明会などを開催していた取り組み初期のころにはなかったものである。この政策案の取捨選択自体、実践と深く結びついたものだといえ、職員自身がそれらの方法の実行可能性を試していたのだといえる。

かくしてその年12月「どうつくる(仮称)恩田元石川線シンポジウム」が70名の参加を得て開催された。そこでは、パネルディスカッションとテーマ別のグループディスカッションが行われ、公募住民がパネリストやグループの司会進行を務めるなど、これまでよりも住民が前面に出たものとなった⁶⁸。これにより住民自身も議論の進め方を学ぶことができた。このとき、このシンポジウムに参加していた専門家から、道路を整備しない案を今後の議論で加えていくべきだと言う意見が出され、職員の間で新たな議論の的となった。職員の間で意見は分かれた

が、1996年2月に市長に具申して市長が「地域の住民がいらないという道路はつくらなくてよい」という旨の考えを示し、整備しないという案を加えた複数案を市がたたき台として示すことが決まった[前掲書:pp88-89]。一方、住民の範囲は沿道住民の意見を重視する方針が決まり、沿道を4地区に分けブロック別懇談会を開いた。

ここまでの議論でまだ決まっていないものは、今後の進め方の大枠である。つまりどうやって決めるのか、ということである。職員の間では、議論を集約するために地区協議会のような代議的組織の案も出されたが、道路計画に代議制は向かないとの批判が出され、論点を絞り込むワーキンググループのような組織とこれまでのような意見交換会の方法とを併用する方式が浮上した⁶⁹。そしてそのワーキンググループの詳細をつめて住民を公募し、9月に第1回の「住民参加の道路づくり委員会」が始まった⁷⁰。

以上のように、住民参加の道路づくりというアイデアは、その具体的な方法を考える過程で、試行錯誤を重ねることとなった。その特徴は、住民参加のさまざまな方法を実践で試しながら、そこに工夫を加えてきたという点である。その試みを重ねることで、反省点や課題を洗い出し、それを解消するために工夫するというサイクルが生まれていた。その過程では、アイデア自体にも生き残る基準があったといえよう。それは、財政的、人的な面から実行性があるのかどうか、住民参加の新しい試みとして従来の枠組みをこえているのかどうか、将来の意思決定の際にその仕組みが有効なのかどうか、といった点である。また、新しい取り組みを目指す以上、これまでの説明会の延長のような意見交換会では斬新さを主張できず、市長自身の目指す方向性とは相容れない。この事業は新しい取り組みであるために、今後同じような事業の参考となる枠組みをつくらねばならないし、ある程度将来的な見通しを立てられるものである必要がある⁷¹。たとえば、「道路計画に住民参加はなじまない」という職員の指摘があったが、それは

将来に対する予測不透明性を懸念したものといえる[高秀編,2000:p91]。以上のように、将来的な予測という視点をクリアすることが、アイデアの持つ価値を高めることになった。

こうした過程を経て生き残り、実行に移されたのが、ワーキンググループと従来型枠組みの併用という方法であった。それは、公募する住民が直接事業の選択肢の選定に関わり、また、選択肢に道路を作らないという案を含めることで、新しい試みとしての魅力を持っている。また、実行可能性の観点からも、公募によって参加する住民の数を絞ったことにより、それは高いものとなった。また、従来からの住民参加の手法を併用することで将来の見通しを確保したのである。そして、この大きな枠組みは、思元線事業を決定するフィールドとなり、1999年11月の最終的な横浜市の方針決定に向け機能した。つまり、その枠組みの決定によって、道路事業自体が決定アジェンダにのせられたのである。

それでは、この政策案の流れで大きな役割を果たしていたアクターは誰であったのか。それは高秀市長ということになる。市長自身は細かく現場で指揮をし、行動したわけでは必ずしもないが、現場から上がってくる職員からの意見具申の際に明確に意思を表明し、自らが考えている方向性、つまり事業の方向づけを行っていた。これらが明示されることで、職員もその方向性の範囲内で試行錯誤を続けることができる。そのことは、方向性が定かでない中で取り組むより職員の負担が少なくなることを意味する。このように、取り組みを大きな視野から規定付けるという意味で、高秀市長は大きな役割を担っていたといえる。しかし、これは政策の窓モデルで想定する「政策企業家」とはやや異なるようにも思えるので、次章でその点について考察を加えることにする。

最後に付言すれば、都市計画局や区役所の職員の努力は大きなものであった。初めての取り組みを、文字通り走りながら考え実行していった。しかし、この事業の根本は、高秀市長の指示を契機に始まったもので、事業を進める際にも市

長の選好やその意思が、その進路を照らす明かりとなった。試行錯誤は現場職員にゆだね、大きな方向性は市長が行うというリーダーシップの形がそこに見て取れる。

本項では、モデルにしたがって政策案の流れと決定アジェンダの形成について説明してきた。「住民参加の道路づくり」のアイデア形成においては、高秀市長をとりまく環境と、自身のキャリアに焦点をあて説明した。高秀市長がこの取り組みを職員に指示した後、その具体的な方法の設定プロセスでは、市職員は高秀市長が明示した方向性のもと、実践と試行錯誤を繰り返していた。時にはコンサルタントからアイデアを供給され、集めた情報をもとに、財政的、人的な資源に照らした実行可能性、市長の示す方向性との適否、将来の見通し、の3つを基準とし、具体的な住民参加のアイデアを取捨選択していった。以上のプロセスを経て、ワーキンググループ方式と従来型の意見交換方式とを併用した方法が選択された。その過程で、モデルにおける「政策企業家」として、大きな役割を果たしたのは高秀市長であった。高秀市長は、職員に自らが指示した住民参加のアイデアの意味を明確に示し、それを方向付けた。そして、市長が策定を推進した市の総合計画と行政区の再編成が完了し新しい制度が定着した段階、その「政治の窓」が開放されたタイミングをみて、「住民参加の道路づくり」事業の大きな枠組みが決定アジェンダに設定されたのである。

第4章 分析の成果と課題

本章の目的は、これまでの論述によってどれだけのことが説明できて、どうい
うことが説明できていないのかを明らかにし、今後への展望を示すことにある。

まず、政策の窓モデルによる分析の妥当性について考えていく。「住民参加の
道路づくり」というアイデアがアジェンダに設定された過程を、住民参加への
人々の注意が、出来事や他の自治体との比較を通じて促されていく問題の流れ、
横浜市長を代表とする政治的指導者が主導し、そこに国民的な政治不信ムード
の影響もみられた政治の流れ、そしてそれら2つの流れが、高秀市長によって政
府アジェンダとして設定されたと説明した。そして、「住民参加の道路づくり」自
体のアイデアとその具体的な手法をめぐる取捨選択の過程を政策案の流れで明
らかにし、そこでは市職員の現場での試行錯誤の努力は大きかったものの、アイ
ディア自体の方向性を明示し、それを導いた点で、高秀市長に「政策企業家」と
しての役割を見出した。

この政策の窓モデルを用いた分析は、「住民参加の道路づくり」というこれまで
に行われてこなかったアイデアが、アジェンダにのり実行されていくプロセスを、
「政策企業家」という概念と3つの流れとにそのメカニズムを整理することによ
って、おおむね説明できたといえる。しかし、たとえば問題の流れにおける「指標」
に関し、今回のような住民参加という領域の分析には統計的数値を適用しにく
いという点は指摘できる。

また、笠京子はこのモデルに対する評価として、アクターの合理性を薄めて偶
然性の要素をモデルに加えたことで、非ルーティンな、あるいは革新的な問題設
定の分析に秀でている、と指摘したが、筆者も今回、従来なかった住民参加の
取り組みの課題設定過程を分析し、このモデルによって説明できたことからこの
主張に同意する〔笠, 1988:pp116-118〕。人間は完全に合理的な存在ではなく、

偶然性などの不確実性に取り囲まれている。したがって、偶然の要素を分析の枠組みに組み込んだこのモデルには意義がある。

ただ一点指摘したいのは、「政策企業家」の概念についてである。この概念には、まだ改良の余地があるように筆者には感じられる。モデルにおいて、それは、自らの選好を実現すべくその持てる資源を積極的に投入し、政策案の流れやその合流に影響する存在としている。しかし、今回の高秀市長の場合のように、自らは積極的にアクションを起こさなくても、その持てる権限を活かし職員へ方向性を示すだけで、その意図を実現できる存在は、もはや「政策企業家」の予定する範疇をこえている。このように、「政策企業家」がどのような方法で、いかなる資源を用いて、その選好実現に向けた活動を展開するのかについて、さらに考察を進め、分析の概念として磨かなければならない。

冒頭の本稿の問題提起からすれば、「政策企業家」の存在が、住民参加の新しい取り組みを实践へと結びつけた、という構図が成り立つ。つまり、住民参加の取り組みを促すためには、首長のリーダーシップが必要である、という仮説を設定できる。もちろん、この仮説を証明するためには、さらに異なる事例へも分析を進めていく必要がある。今回の道路事業の事例だけで、その一般化はできないからである。住民参加というアイデアを実施へと移すために必要なことは何かについて、さらに多くの観察を重ねていかねばならない。

この点と関連して、同じように市長として新しい住民参加の取り組みを主導した飛鳥田と高秀両市長は、その指示の範囲や行動が違い、もたらした結果も異なるものとなった。「1万人市民集会」は議会の反対にあいながら実行されたものの短命に終わった。しかし、そのアイデア自体は区民会議の原型として制度化された。一方、高秀氏の志向した住民参加は現実的要請によるところが大きく、その枠組み自体も基本的には今回の恩元線の事例のみで適用可能なアイデアとなった。両市長は同じように新たな住民参加の契機となりながら、そのもたら

したものは異なったという点について興味を覚える。また、住民参加の多様な方法は類型化により整理したが、そのカテゴリーの違いによって、政策プロセスへのアプローチも変わりうるとも考えられ、関心は尽きない。住民参加の類型については、その方法の多様性は明らかにしたものの、分析ではそれを活かしきれなかったように感じる。その点は今後の反省材料であり、類型の一層の精緻化は課題である。

住民参加という大きな問題意識自体は、現在もすたれるものではない。最近では、参加型政策分析など新しい手法の開発も続いている⁷²。また、道路事業では、特に住民参加の計画づくりに向けた動きが活発である。たとえば、国土交通省は、2001年9月、道路計画合意形成研究会を設置し、道路事業の計画段階から住民の参加を進める意思決定の枠組みを検討している⁷³。この研究会においては、今回取り上げた恩元線の事業プロセスの枠組みが参照されており、政策案が他の組織に波及していく過程として注目される⁷⁴。

このように、住民の意思をどのように反映させるのか、その手法についての試行錯誤はいまも続き、合意形成の手法は模索されている⁷⁵。住民参加自体が、古くて新しい問題である。住民が生活し、そこで何らかの共通した意思を実行するためには合意が必要である。しかし、その合意を生み出す絶対的な仕組みはない。したがって、住民や行政、企業など多様なアクターが合意形成の枠組みについて模索する動きに終わりはない。この合意形成の枠組みを築く材料をひとつひとつ見つけていくことが、これからの筆者に課せられた問題である。

註

1. 住民参加の必要性は、積極的な側面と消極的な側面から整理して考えることができる。大橋洋一がそれを端的に整理している[大橋, 2001:pp149-151]。
2. 例えば、篠原一は、市民参加を「包括概念としての政治参加の一つの発展形態を示すもの」であり、「参加民主主義の時代における参加」と指摘した[篠原, 1977:p7]。また松下圭一は、市民参加は、市民の問題解決模索活動と合わせ政府の政策の土台であると主張した。つまり市民参加のない政策はありえないといえる[松下, 1991pp91-94]。ただ両者とも、市民参加と住民参加を区別して考えていると思われる点には留意する必要がある。
3. このアプローチでは、特に建築や都市計画の分野で多くの蓄積がある。それらを概観した研究として、岡崎篤行・米野史健・吉村輝彦・手島健治・橋本政子・山中正樹, 1996「建築・都市計画分野における参加研究の動向」『日本建築学会大会学術講演梗概集』がある。都市計画などの事業実施にあたり、利害の対立に直面し、それに対応する現実的な要請から研究への取り組みが進んだ。こうした事業は、利害の調整と合意の形成に直面する「政治」の現場であるといえるが、その割に政治学からのアプローチが少ないのが不思議である。政治学における都市計画研究は、北原鉄也の体系的な研究がある[北原, 1998]。
4. 総合研究開発機構編, 1999「政策決定と市民参加」NIRA 政策研究1999・No.12を参照。
5. 日本における代表的な地域権力構造研究として、大原光憲・横山桂次, 1965『産業社会と政治過程』日本評論社、田野崎昭夫編著、1985『企業合理化と地方都市』東京大学出版会などがある。
6. こうした研究は1970年代から80年代まで活発に行なわれた。その代表的な業績としては、加藤富子の研究がある[加藤, 1981,1985]。
7. パットナムは、その著書において、イタリアの南と北の自治体のパフォーマンスの差異を、“Social capital”(社会関係資本)という概念によって説明した。その差異が“association”の存在といった市民的伝統の有無に左右されることを、実証的に明らかにした。
8. 北山俊哉は、中央政府と地方政府の関係を分析する上で、新制度論のアプローチの有用性を主張した[北山, 1988]。
9. 秋月謙吾は、関西国際空港の政策決定過程を中央政府と地方政府との駆け引きの過程を相互依存モデルを用いて分析した[秋月, 1988-89]。
10. 伊藤修一郎は、自治体間での政策の波及について実証を試みた。情報公開条例・環境基本条例・環境アセスメント条例・福祉のまちづくり条例の4つの政策が、都道府県・政令指定都市に波及していく過程をアジェンダ設定研究によって分析した [伊藤, 2001:pp9-45]。

11. 伊藤修一郎は、革新的な政策が採用されるプロセスを分析すると共に、そのプロセスの各自治体による差異をモデルによって分析した〔伊藤, 2002〕。
12. たとえば、中野嘉一は、住民参加を個々の利益の要求としての参加、一方の市民参加は社会全体的な利益実現のための参加とそれぞれ区別して定義した〔中野, 1976〕。
13. 本稿ではこれ以降、恩元線事業と略して記述する。
14. 福元健太郎は、このような政治参加の多様な方法を、制度—非制度、間接—直接、上からの動員—下からの動員、の3つの次元で整理し、そのすべてを参加の範疇に含めて包括的に捉えた〔福元, 2002〕。
15. この参加を求める運動が、先進国においてとくに広がりを見せたのはなぜかを実証的に明らかにしたものに、イングルハートの研究がある〔イングルハート, 1993〕。
16. この点を端的に指摘した分析に、西尾勝の研究がある〔西尾, 1975b〕。
17. そうした異議申し立ての動きの中で、特に注目されたのは、沼津・三島地域のコンビナート誘致反対運動の成功であった。ただこの運動では住民運動と自治体の協働が運動をさらに発展させたと言われる〔宮本, 1970〕。
18. この議論の流れについて整理して示したのが伊藤らの文献であり、本稿もその整理を参考にした〔伊藤ら, 2000〕。
19. 日本においてキングダムのモデルを紹介し、その枠組みを検討した文献として、笠京子や大嶽秀夫、宮川公男らの業績がある〔笠, 1988-89〕〔大嶽, 1990〕〔宮川, 1995〕。本稿の記述もそれらの文献を参考にした。また、実際にこのモデルを政策過程分析に用いた研究として、西岡晋の業績がある〔西岡, 2001b〕。
20. この事務は1956年に府県より移管された事務で、地方自治法に記された福祉・保健衛生・都市整備の分野の計18項目に及ぶ。その詳細は、地方自治法252条19を参照。また他の法律により移管される事務や、法令に根拠のない事務でも、県との協議により住民に身近な事務とされたものは移譲される。〔兼子, 1999:pp156-7〕
21. 例えば、知事の承認、認可、許可などの形で府県の関与が必要となる事務について、その関与の必要をなくし、知事の関与が主務大臣の関与に代わることになる。
22. その要件を列举すると、① 人口が100万人程度であること、② 人口密度が2,000人/km²程度であること、③ 第1次産業就業人口の比率が、全就業人口の10%以下であること、④ 県からの移譲事務を適正かつ能率的に処理できる能力など、大都市の経営に対応できる行財政能力が備わっていること、⑤ 都市的形態・機能を備えていること、⑥ 行政区を設置し、区の事務を処理する体制(区役所)が実質的に整っていること、⑦ 政令市移行について、県と市の意見が一致していること、というものである。ただ、現在進んでいる地方自治体の合併の動きにあわせ、こうした要件を緩和する動きが出てきている。〔さいたま市ホームページ, 2002〕

23. 以下に示すような手続きである。まず、市議会で政令市に関する意見書を議決し、知事・県議会に政令市の実現を要望するための要望書を市が提出する。次に県議会で政令市に関する意見書を議決し、総務大臣に市と県の両方で要望書を提出する。つづいて、県と市による関係省庁への説明が行われ、政令市移行の閣議決定を経て、移行の正式決定である政令の公布により、政令指定都市への移行が完了する。その後、市・県・各省庁の間で法令の確認や個別の協議が行われることになる[さいたま市ホームページ, 2002]。
24. 大都市制度をめぐる府県と5大都市の関係については、高木鉦作の研究に詳しい[高木鉦作, 1986]。横浜市の大都市制度をめぐる取り組みは、横浜市立大学大学院における研究にその詳細が記されている[横浜市立大学大学院経済学研究科・経営学研究科編, 1997]。
25. 地方自治法252条の20、地方自治法施行令174条43から44を参照。
26. 行政区が有する権限の大小により、「大区役所制」「小区役所制」と2分する。各指定都市の制度の比較については、沼尾忠久の研究に詳しい[沼尾, 1996]。
27. この中期計画は、1963年4月に策定された「横浜国際港都建設総合計画」を基盤とするものである。横浜国際港都建設という言葉は、1951年4月に策定された横浜市最初の総合計画「横浜国際港都建設総合基幹計画」でも見られるが、その策定は1950年7月に制定された横浜国際港都建設法によるものである。この法律は、横浜港を立地その他の面から日本を代表する国際港都と位置づけ、その経済復興と国際文化の向上を資する目的で制定された。その際には、憲法95条に基づく住民投票が行われた。
28. 行政区の概要や経緯、行政区関連の市の条規については、毎年度横浜市民局より概要が公開されている[横浜市民局, 2000]。
29. 区の所掌する事務については、横浜市区役所事務分掌規則によって、市長から区長への委任事務の範囲については区長委任規則で、それぞれ規定されている。また、1982年には区における総合行政の推進に関する規則が新しく定められ、市の行政組織の中で区の役割を再定義した。こうした規則は、市長によって議会の決定を経ずに制定されるので、区行政についての議会の関与は、市長に比べると少ないと考えられる。
30. 2001年4月の時点で、行政区の1区あたりの平均人口はほぼ20万人にのぼる。多い区では30万人強に達している。人口規模だけを見れば、神奈川県内でも厚木市や小田原市の規模に相当する[神奈川県企画部統計課, 2001]。だが、これらの自治体は公選の市長と議会を持っているのに対し、横浜市の行政区には相当する自治の仕組みは存在しない。市議会議員は行政区単位で選出されるが、各区に割り当てられる議員数の平均は約5人である。これに対し、人口20万人以上30万人未満の市町村議会の議員定数は、地方自治法91条により、38人以内と定められている。一般市町村と行

政区の自治の仕組みには明確な差がある。

31. 市税収入のうち個人市民税の占める割合が35%前後、法人市民税は6%~7%ほどになっている。他の指定都市と比較すると個人市民税は大阪市で約17%、名古屋市・京都市で約28%、神戸市約29%である一方、法人市民税は大阪約18%、名古屋約15%、京都約12%、神戸約9%となっている。なお、ここで用いた数字は、予算を比較するために統一基準である普通会計をベースとした数値である〔横浜市財政局, 2001〕。
32. 1965年の約1217億円が、1975年に5840億円弱、1985年約1兆6800億円、1995年3兆1630億円と推移している〔横浜市財政局財政課, 2001〕〔横浜市民政局市民情報課, 2000〕。
33. 地方政府の予算編成過程について、そこに窺られるパターンを抽出した研究として、中野実の分析が挙げられる〔中野, 1986; 1992〕。
34. 土地区画整理事業の詳細は、高見沢、横浜市都市計画局の文献を参照〔高見沢, 2000〕〔横浜市都市計画局, 2000〕。区画整理事業に関わり、道路のために用地を提供した地権者からは「建設を前提に道路を提供したのいつまでも完成しないのは困る」という趣旨の発言が、事業のプロセスを通して出された〔朝日新聞, 平成9年4月20日付〕。
35. 恩元線の沿線は、もともとは里山を後背地にした農村であったが、昭和40年代以降の相次ぐ土地区画整理によって、そのほとんどが宅地化するにいたった。
36. 1994年の行政区再編成前の緑区地域を例にみると、1970年に14万人あまりの人口であったが、その後1980年には36万人強、1990年には42万人、そして2001年4月にはおよそ50万人に急増している。
37. 横浜市は、この地域を開発した東急と覚書を交わし、開発の際に公共用地を無償ないし適正価格で市に譲渡することを決めた。この覚書はその後「横浜市宅地開発要綱」として制度化された。この間の経緯は、田村明の文献に詳しい〔田村, 1983〕。
38. 道路法第2条の規定による。
39. 道路交通法第2条、道路運送法第2条の規定による。
40. 都市計画法において定められているのは、都市計画の内容やその決定手続、都市計画制限、都市計画事業などである。目的は、都市計画法第1条の規定を参照。
41. 都市計画法第15条の規定による。
42. プランは2010年を計画目標年次とし、市全体と区ごとの目指すべきまちの方向性、理念を定めた長期ビジョンとその事業計画となる長期計画と、各区域計画とで構成されている。また、総合計画の下位に5ヵ年ごとに設定する実施計画があり、事業の進行管理を行っている。この実施計画によって施策ごとに優先順位がつけられることになる。
43. 計画の中で道路については、最寄り駅まで15分で行ける交通体系、都心まで30分の交通体系、首都圏の主要都市を結ぶ広域的な交通体系、それぞれの整備という方針

が掲げられ、幹線道路、地区幹線道路といった道路の規模と役割ごとに、都市の骨格となる体系的道路ネットワークの整備を進めていくこととされた。

44. 完全な施策などはそもそも存在せず、まず行動を起こしてから問題に対処するというのが飛鳥田の信念であった。「1万人市民集会」や区民会議などの斬新な取り組みは、こうした市長の政治信念が可能にしたものだといえる〔飛鳥田, 1987: pp58-63〕
45. 行政も区役所に区政推進会議、市役所に市政推進会議を設け、区民会議の議論を施策に反映する仕組みを作った。
46. 現在も区民会議は存在しており、筆者自身青葉区民会議の委員として参加しているが、新規参加者の低迷、常時活動委員の減少など、形骸化の指摘が妥当する状況にある。あり方についての模索が今も続けられている。
47. 数値の単位は%。設問は、「今の生活にどの程度満足しているか」である。それに対し、「満足している」「まあ満足している」「どちらともいえない」「やや不満がある」「不満がある」「わからない」の選択肢から1つを選ぶ。ここでいう「満足感のある人」というのは、「満足」と「やや満足」と答えた人を合計した数字である〔横浜市企画局, 2001: pp42-43〕。
48. たとえば1967年公害が問題化しつつある状況で、東京湾岸地域に発電所の立地が計画された際、横浜市は事業者と公害防止のための協定を結んだ。このような協定は、全国の自治体ではじめてであった。また、前に触れたが1968年に宅地開発要綱を制定し、都市部の無秩序な開発に対し、行政の持つ要請や指導などの権限を担保にその開発抑制に努めた。
49. 最近では、日本中央競馬会主催競馬の勝馬投票券に対する税や住民基本台帳ネットワークへの非通知申し出制が目玉を集めている。
50. 飛鳥田の著書にその経緯は詳しい〔飛鳥田, 1987〕。
51. 前市長の細郷道一は1978年4月に就任した。市長就任前は、公営企業金融公庫の総裁を務めていた元自治官僚で、自治事務次官、横浜駅東口開発公社理事長を歴任した人物であった。
52. この社会党の動きは、前年の参院選で大勝した勢いを利用し、飛鳥田市長以来の社会党市政の実現を狙ったものであった。大久保は市長選で、消費税の廃止を訴えていたが、社会党自身神奈川県議会でも消費税転嫁条例に賛成するなど矛盾を抱えていた。有権者の間で消費税問題への関心が薄まりつつあったことが敗因につながったと考えられる。
53. 飛鳥田は、それまでの革新市政の福祉重視傾向を批判し、都市問題への積極的取り組みとして開発の必要性を強調していた。6大事業はその市長の方針の表れであった。
54. 1992年度の予算書によると、都市計画局都市デザイン調査費の一項目として、地域ま

ちづくり推進事業費1500万円として、予算がついている。

55. 事業を担当する都市計画局には戸惑いがあったようである。「とにかくチャレンジする」という姿勢でひとつの実験としてこの事業に向かっていったようだ〔朝日新聞、1992年2月19日付〕。
56. ここで述べたような人々の間の受益と苦難の範囲は、受益圏と受苦圏という言葉で定義されている。その代表的な研究は梶田孝道によってなされた。このような利害の差のため、こうした事業の意思決定は難しいとされる〔梶田、1988〕。
57. その事業を通じて高秀は、道路の構造やルートなどに関して住民から多数の意見が出され、そして時には住民同士が対立する場面にも遭遇し、そこから違う立場や意見の住民どうしの議論の場はできないか、メリットとデメリットは議論によって前者を大きく、後者を小さくすることが可能なのではないか、という問題意識を持った、と述べている〔高秀編、2000:pp12-14〕。
58. この斎場建設事業の実施過程は、市の政策研究誌の記事に詳しい〔横浜市企画局調査課、1999〕。
59. 現在の横浜市青葉区の区域内となる。行政区の再編成は、1994年11月に実施された。
60. これらの理由は、高秀氏の著書と、職員が執筆したドキュメントによるもの〔高秀編、2000:pp12-15,pp76-78〕だが、異なる理由も考えられる。該当する地域は、前に述べたように東京急行が多摩田園都市構想により計画的に開発した地域で、他地域と比べ整然とした町並みが特徴であり、現状に大きな交通上の問題がなく住民の不満も少ないので、利害の衝突する可能性は少ないといえた。さらにこの地域の住民はその半数が、横浜市以外へ通勤・通学しており、地域住民の平均年齢も低く〔横浜市青葉区役所、2001:p6〕、地域への関心を持ちにくい住民が多い。こうした点は、慶應義塾大学日米政策協調研究小さな政府班がまとめた恩元線の事例取材報告で指摘されている〔伊永・又木・渡邊、2000〕。地域性について、それ自体を明確にしさらに因果関係の測定へと進むのは難しい。
61. 設問は、「道路計画は誰が作成すべきか」「住民参加の望ましい方法とは」「住民と話し合う内容は何か」「参加するか」の4点である。それぞれ、「住民と行政が一体となって計画をつくる」「住民と専門家と行政が協働して行う」「生活環境への影響、道路の必要性、道路のルートをテーマにして話し合う」「8割は参加に対して前向き」という回答が多数を占めた〔横浜市都市計画局、1992:pp1-27〕。この意向調査について高秀は、住民参加が先にあるのではなく、それを住民が本当に望んでいるのかに注意が必要である、と指摘している〔高秀編、2000:p33〕。
62. 詳細な資料は横浜市都市計画局『「住民参加の道路づくり」資料・調査資料』として公開されている〔横浜市都市計画局都市計画課、1993-95:1996:1997-2000〕。

63. 海外の事例については、『住民参加マニュアル』『公共の意思決定における住民参加』という文献の邦訳がなされた。この文献は前述の『「住民参加の道路づくり」調査報告書』にも引用され、積極的に情報が利用されている様子がわかる[デサリオ, J, 1993][ジェームズ, L, クレイトン, 1992]。国内の事例は、東京都がすでに都市計画決定している放射36号道路の計画路線のうち、約2 kmの区間を対象に実施したものを取り上げている[東京都政調査会, 1974]。
64. 全体としては客観的な住民意向の把握のためのアンケート実施が多かったといえる[川股, 1995:pp115-118]。
65. 道路特有の受益と受苦の範囲の違いから、声を出さない人の意思も考慮する必要があり、その意思をどのように住民参加に反映させるのか、住民の範囲をどのように設定するのか試行錯誤が続いた、と高秀市長は述べている[高秀編, 2000:pp79-80]。
66. ラベルディスカッション方式とは、会合の出席者にラベルを渡し、そこに意見や気付いたことを書いて提出してもらい、それらを集めて整理し、問題の焦点を発見する方法である。口頭での議論よりも多様な意見が出されるので、人々の意見を多く集められ、出席者の満足度も高いと評価されている[ジェームズ, L, クレイトン, 1992]。
67. 一方で、このように多くの人に知ってもらおうとすればするほど、多様な意見をまとめられなくなるのではとの思いも職員に生まれた[横浜市企画局調査課, 1999]。
68. パネルディスカッションは、パネリストが公募住民5名、専門家2名、自治会代表1名、市職員1名で構成され、「恩田元石川線をどうつくるか」、「今後の住民参加の進め方」をテーマにして議論された。続くグループディスカッションでは、テーマが「バイパスとしないためのつくり方」、「沿道土地利用」など5つに分けて議論を進め、最後に全体討論を行った[高秀編, 2000:pp78-79]。
69. この経緯は、事業を担当した職員が執筆した横浜市企画局の記事に詳しい[横浜市企画局調査課, 1999]。
70. 委員会は、住民参加の道路づくりに関する、意見交換会の方法・時期・場所・テーマや道路計画・環境についての情報・データの項目・内容・調査方法・発表、また住民への広報の方法、さらに複数の道路計画案の比較検討と意見集約の内容や時期・方法などを議論するものとされた。委員会で行わないことには、道路計画素案の決定と最終的な住民意見の集約・決定という2点が明文化された。横浜市の役割は、複数の道路計画素案を作り、委員会と住民に提案すること、道路計画の課題や考え方、住民意見の集約整理、情報の提供という事項が明記された。また、公募には15～20名程度の枠に26名の応募があり、横浜市が応募理由や住民参加の取り組みへの意見・提案を参考に12名を選んだ。委員選出過程では、道路計画への賛否を含め、住民意見の差異を反映させることに最も配慮したとされる[高秀編, 2000:p91]。委員会の構成は、道

[論 説]

路沿線の連合自治会推薦が7名、公募から12名、青葉区在住の学識経験者2名(専攻分野は、道路景観工学と環境計画)、市職員3名(都市計画局都市計画部長、道路局企画課長、環境保全局環境影響審査課長)の合計24名であった。事務局は青葉区役所がつとめ、青葉区政推進課長が中立的に議事をとりおこない、委員長は置かなかった。

71. こうした考えは、事業の当初から職員に共有されていたといえる [朝日新聞, 1992年2月19日付:1996年9月15日付:1997年4月20日付]。
72. 参加型政策分析については、宮川公男や秋吉貴雄が海外の取り組み事例とその枠組みについて紹介している[宮川, 1995:pp][秋吉, 1999:pp10-13]。
73. 道路計画合意形成研究会は、東京外郭環状道路事業を念頭に住民を巻き込んだ形での意思決定の仕組みを研究するため、国土交通省道路局内に設置された。
74. 政策の波及については、注の10を参照。
75. 最近の研究では、合意全般については政治学、社会学などの研究者を中心とした合意形成研究会の業績、道路事業については、主に都市工学系の研究者、実務者を中心とした合意形成手法に関する研究会の業績がある[合意形成研究会編, 1994][合意形成手法に関する研究会編, 2001]。

<参考文献一覧>

- 阿部斉, 1991『概説現代政治の理論』東京大学出版会
- 阿部斉・新藤宗幸, 1997『概説 日本の地方自治』東京大学出版会
- 秋月謙吾, 1988-89「非ルーティン型政策と政府間関係(1)～(5)」『法学論叢』123巻3号～6号, 124巻2号
- 秋月謙吾, 2001『行政・地方自治』東京大学出版会
- 秋吉貴雄, 1999「参加型政策分析の概念」総合研究開発機構編, 1999『政策決定と市民参加』NIRA政策研究1999No.12
- アリソン, グレアム T, 宮里政玄訳, 1977『決定の本質—キューバミサイル危機の分析』中央公論社
- 飛鳥田一雄, 1987『生々流転 飛鳥田一雄回想録』朝日新聞社
- 中央大学社会科学研究所編, 1995『地域社会の構造と変容』中央大学出版部
- ダール, ロバート A, 河村望, 高橋和宏監訳, 1988『統治するのはだれか アメリカの都市における民主主義と権力』行人社
- デサリオ, J・ラングトン, S 編, 1993『公共の意思決定における住民参加』横浜市企画財政局企画調整室
- 福元健太郎, 2002「参加」福田有広・谷口将紀編『デモクラシーの政治学』東京大学出版会
- 合意形成研究会編, 1994『カオスの時代の合意学』創文社
- 合意形成手法に関する研究会編, 2001『欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント』ぎょうせい
- 原田純孝編, 2001a『日本の都市法Ⅰ』東京大学出版会
- 原田純孝編, 2001b『日本の都市法Ⅱ』東京大学出版会
- イングルハート, R, 村山皓司・富沢克・武重雅文訳, 1993『カルチャーシフトと政治変動』東洋経済新報社
- 伊永大輔・又木毅正・渡邊由紀, 2000『横浜市(恩田元石川線事業を中心に)取材報告書』未公開
- 猪瀬直樹, 1992『土地の神話』小学館
- 石川雄章・吉岡幹夫・吉田秀範, 2000「道路政策の進め方の改革」『年報行政研究35 公共事業の改革』ぎょうせい
- 伊藤正利・田中愛治・真淵勝, 2000『政治過程論』有斐閣
- 伊藤修一郎, 1998「政策立案手法としての参加と行政手続 —米国マサチューセッツ州電気事業規制緩和のための規制制定手続」『自治研究』74巻2号, 良書普及会
- 伊藤修一郎, 1999「自治体の政策決定要因 —情報公開条例波及の視点から—」

〔論 説〕

『年報行政研究』34号

伊藤修一郎, 2000「政策波及とアジェンダ設定」『レヴァイアサン』No.28, 木鐸社

伊藤修一郎, 2002「自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及」慶応大学出版会
ジェームズ・L・クレイトン, 1992「住民参加マニュアル」横浜市企画財政局企画調整室

住民参加制度研究会編, 1996「住民参加制度研究会報告書」東京都政策報道室調査部

住民参加有識者会議編, 2001「地方分権と住民参加を考える ～住民投票の論点をめぐる～」社会経済生産性本部

蒲島郁夫, 1988「政治参加」東京大学出版会

梶田孝道, 1988「テクノクラートと社会運動」東京大学出版会

神奈川県企画部統計課, 2001「人口と世帯」

兼子仁, 1999「新地方自治法」岩波書店

(仮称) 恩田元石川線に関する研究会編, 1999a「(仮称) 恩田元石川線に関する研究会」第1次報告書」横浜市都市計画局都市計画課

(仮称) 恩田元石川線に関する研究会編, 1999b「(仮称) 恩田元石川線に関する研究会」最終報告書」横浜市都市計画局都市計画課

加藤富子, 1985「都市型自治への転換 一政策形成と住民参加の新方向」ぎょうせい

加藤富子, 1981「地方自治体における政策形成の力学」『年報行政研究』15号

加藤富子, 1996「住民参加と市民参加」園部逸夫編「住民参政制度」ぎょうせい

川股隆, 1995「大都市における分権化の試み 一横浜市総合計画・ゆめはま2010プランの策定を通して」『年報自治体学』8

建設省道路局監修, 2000「道路ポケットブック2000」全国道路利用者会議

Kingdon, John W, 1995, Agendas, Alternatives and public policies (2nd.ed), New York :

HarperCollins College Publishers

北原鉄也, 1998「現代日本の都市計画」成文堂

北山俊哉, 1988「中央地方関係と公共政策(1)～(2)」『法学論叢』124巻2号, 4号

北山俊哉, 2000「比較の中の日本の地方政府」水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著

「変化をどう説明するか 地方自治編」木鐸社

小林良彰・佐々木信夫・新川達郎・桑原英明, 1987「アンケート調査にみる地方政府の現実」学陽書房

草野厚, 1997「政策過程分析入門」東京大学出版会

真淵勝, 2001「行政研究: 方法と課題」『年報行政研究』36号

真淵勝, 1987「アメリカ政治学における「制度論」の復活」『思想』761巻

松原治郎編著, 1974「住民参加と自治の革新」学陽書房

松井望, 2001「政令指定都市制度と大都市制度」『都市問題研究』第53巻第9号

- 松下圭一, 1991『政策型思考と政治』東京大学出版会
- 宮川公男, 2002『政策科学入門(第2版)』東洋経済新報社
- 三宅一郎・村松岐夫編, 1981『京都市政治の動態』有斐閣
- 宮本憲一編, 1970『公害と住民運動』自治体研究社
- 宮崎正寿, 1999「行政計画策定手続に関する一考察」『自治研究』75巻10号
- 村橋克彦編, 2001『コミュニティ・ネットワークとパートナーシップ』横浜市立大学経済研究所
- 村松岐夫, 1975「行政過程と政治参加」日本政治学会編『政治参加の理論と現実』岩波書店
- 村松岐夫, 1988『地方自治』東京大学出版会
- 村松岐夫・伊藤正利・辻中豊, 2001『日本の政治(第2版)』有斐閣
- 村松岐夫, 2001『行政学教科書(第2版)』有斐閣
- 中柳章, 1987「都市の政治研究 ―日米比較の視点から―」『年報行政研究』21号
- 中野実, 1986「地方利益の表出・媒介と公的意思決定」中野実編『日本型政策決定の
変容』東洋経済新報社
- 中野実, 1992『現代日本の政策過程』東京大学出版会
- 中野嘉一, 1976「転換期の行政 住民参加と区政」『年報行政研究』12号
- 名和田是彦, 1998『コミュニティの法理論』創文社
- 名和田是彦, 2001「自治体における住民参加の原理・類型・条件」『住民フォーラム』502号
- 日本政治学会編, 1975『政治参加の理論と現実』岩波書店
- 西尾勝編集, 1993『21世紀の地方自治制度1巻 自治の原点と制度』ぎょうせい
- 西尾勝, 1975a「権力と参加」東京大学出版会
- 西尾勝, 1975b「行政過程における対抗運動」日本政治学会編『政治参加の理論と現実』
岩波書店
- 西尾勝, 2001『行政学新版』有斐閣
- 西尾勝, 2000『行政の活動』有斐閣
- 西尾勝・村松岐夫編著, 1995『講座行政学 第1巻～第6巻』有斐閣
- 西岡晋, 2001a「医療政策過程分析の枠組み―「政策の窓」モデルの可能性―」『早稲田政治公法研究』第67号
- 西岡晋, 2001b「医療基本法案の政策過程」『早稲田政治公法研究』第68号
- 沼尾忠久, 1996『大都市における区政と区長』東京市政調査会
- 大原光憲・横山桂次, 1965『産業社会と政治過程』日本評論社
- 大橋洋一, 2001『行政法 現代行政過程論』有斐閣
- 大森彌・佐藤誠三郎編, 1986『日本の地方政府』東京大学出版会
- 大阪府地方自治研究会編, 1974『行政への住民参加』地方自治研究会
- 大嶽秀夫, 1990『政策過程』東京大学出版会
- 岡崎篤行・米野史健・吉村輝彦・手島健治・橋本政子・山中正樹, 1996「建築・都市計画

[論 説]

- 分野における参加研究の動向」『日本建築学会大会学術講演梗概集』
バットナム, ロバート・D, 河田潤一訳, 2001『哲学する民主主義』NTT出版
- 笠京子, 1988-89「政策決定過程における「前決定」概念(1)～(2)」『法学論叢』123巻
4号, 124巻1号
- 梁起豪, 1992「地方政府の政策決定分析のための一試論 ―新しい地方政府論の可能性―」
『法学政治学論究』15号
- 篠原一, 1977『市民参加』岩波書店
- 曾我謙吾, 1999「都市と行政―都市行政学の課題と展望」『都市問題研究』51巻3号,
通巻579号
- 曾我謙悟, 2000「地方政府と社会経済環境 ―日本の地方政府の政策選択」『レヴィ
アサン』28号, 木鐸社
- 総合研究開発機構編, 1999「政策決定と市民参加」NIRA政策研究1999No.12
- 高秀秀信編著, 2000「横浜発 住民参加の道路づくり」かなしん出版
- 高見沢実, 2000『初学者のための都市工学入門』鹿島出版会
- 高木鉦作, 1986「戦後体制の形成」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学
出版会
- 田村明, 1983『都市ヨコハマをつくる』中央公論社
- 谷聖美, 2000「自治体住宅政策における促進要因と阻害要因」水口憲人・北原鉄也・秋
月謙吾編著『変化をどう説明するか 地方自治編』木鐸社
- 田野崎昭夫編著, 1985『企業合理化と地方都市』東京大学出版会
- 田尾雅夫, 2000「市民と行政のパートナーシップ」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編著
『変化をどう説明するか 行政編』木鐸社
- 東京都政調査会, 1974『都政』1974年8月号
- 東京ランボ, 2001a『市民参加の新しい扉を開く 市民公募委員制度の実態調査と提案』
市民活動法人東京ランボ
- 東京ランボ, 2001b『都市計画マスタープランの課題と市民参加 ―東京40市区の都市
計画マスタープラン策定調査と分析から―』市民活動法人東京ランボ
- ヴァーバ, S・ナイ, N.H・キム, J, 三宅一郎・蒲島郁夫・小田健訳, 1981『政治参加と平等』
東京大学出版会
- 渡部允, 1983「一万人集会から区民会議まで」辻清明監修, 西尾勝責任編集『事例地
方自治第2巻 計画と参加』ほるぷ
- 米野史健, 1999「都市計画分野における住民参加研究の方法論に関する一考察」『日
本都市計画学会学術研究論文集』
- 横浜市青葉区役所, 2001『青葉区の概要2001』

- 横浜市青葉区役所・都市計画局, 2001『青葉区まちづくり指針(素案)』
- 横浜市企画局, 2000『平成12年度横浜市民意識調査』
- 横浜市企画局調査課, 2000『調査季報』141号
- 横浜市立大学大学院経済学研究科・経営学研究科編, 1997『都市経営の科学 ―未来都市横浜からのメッセージ』中央経済社
- 横浜市民局, 2000『区政概要 平成12年度版』
- 横浜市民局, 2001『市民局便覧 平成13年度』
- 横浜市民局市民情報課, 2000『市政概要 平成12年度版』
- 横浜市都市計画局都市計画課, 1993-1995『住民参加の道路づくり』調査資料No.1-3
- 横浜市都市計画局都市計画課, 1996『住民参加の道路づくり』資料No.4
- 横浜市都市計画局都市計画課, 1997-2000『「住民参加の道路づくり」調査報告書』資料No.5-7
- 横浜市都市計画局都市計画課, 2001『(仮称)恩田元石川線・住民参加の道路づくり』『道路行政セミナー』2001年3月号
- 横浜市都市計画局・青葉区役所, 1998『これからどうする? おんもとせん』
- 横浜市都市計画局・青葉区役所, 1999『(仮称)恩田元石川線に関する方針』
- 横浜市都市計画局, 2000『平成12年度都市計画局事業概要』
- 横浜市財政局財政課, 2001『平成13年度予算のはなし』
- 寄本勝美, 1989『自治の現場と参加』学陽書房
- 寄本勝美, 1998『政策の形成と市民』有斐閣

※新聞は、一般紙の朝日新聞を参考にした。具体的な日付は、それぞれ参考にした註の中で明記している。

参考ホームページ

『道路公害反対運動全国連絡会ホームページ』

(<http://web.kyoto-inet.or.jp/people/hk509300/>)

『神奈川県ホームページ』(<http://www.pref.kanagawa.jp/>)

「神奈川県の統計」(<http://www.pref.kanagawa.jp/tokei/tokei/>)

『国土交通省ホームページ』(<http://www.mlit.go.jp/>)

「道路計画合意形成研究会について」(<http://www.mlit.go.jp/road/singi/coversheet.html>)

『さいたま市ホームページ』(<http://www.city.saitama.saitama.jp/index.html>)

「さいたま Web 政令市に向けて」

(<http://www.city.saitama.saitama.jp/welcome/major/index.html>)

『横浜市ホームページ』(<http://www.city.yokohama.jp/>)

「住民参加の道路づくり」(<http://www.city.yokohama.jp/me/aoba/onmoto/onmoto.html>)